

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ERIC GIL DANTAS

**OS DIRIGENTES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: QUEM SÃO, DE ONDE
VÊM E PARA ONDE VÃO (UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E
DILMA)**

CURITIBA

2015

ERIC GIL DANTAS

**OS DIRIGENTES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: QUEM SÃO, DE ONDE
VÊM E PARA ONDE VÃO (UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E
DILMA)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no
curso de Pós-graduação em Ciência Política, Setor de
Ciências Humanas, da Universidade Federal do
Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

2015

Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Dantas, Eric Gil

Os dirigentes do Banco Central do Brasil: quem são, de onde vêm e para onde vão (uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma) / Eric Gil Dantas – Curitiba, 2015.

70 f.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Banco Central do Brasil. 2. Administração pública – Empresas - Diretoria. 3. Política monetária – Brasil. I. Título.

CDD 332.11



PARECER

A banca examinadora instituída pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, após argüir o(a) mestrando(a) **ERIC GIL DANTAS**, em relação ao seu trabalho de dissertação, intitulada *“OS DIRIGENTES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: QUEM SÃO, DE ONDE VÊM E PARA ONDE VÃO – UMA ANÁLISE DOS GOVERNOS FHC, LULA E DILMA”*, decidiu favorável à “APROVAÇÃO.....” do(a) acadêmico(a), habilitando-o(a) ao título de *Mestre* em Ciência Política.



Curitiba, 23 de Fevereiro de 2015.


Prof. Marco Antonio Ribas Cavalieri


Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto


Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa
(orientador e presidente)

Dedico este trabalho às minhas duas grandes perdas deste período, minha tia e recém formada cientista social, Maria Francileide Gomes, e meu companheiro de todas as horas, Pluto.

Agradecimentos

Escrever as páginas de agradecimentos do trabalho de conclusão de um curso é sempre uma tarefa difícil, pois passa por relembrar todo o processo que agora culmina neste documento. Mas espero consegui-la fazer da maneira mais fiel possível, e por isto optarei por uma linha cronológica.

Primeiro gostaria de agradecer aos meus familiares, principalmente aos meus pais João Carlos Dantas e Maria de Fátima Gil Dantas, pois estes realmente fazem jus aos nomes de pai e mãe, e sem os esforços homéricos que estes dois fazem há 25 anos para me criar como filho nada disto que eu sou poderia sequer ser sonhado. Também agradeço aos meus dois irmãos, Yuri Gil Dantas e Sheldon Miriel Gil Dantas, que trilham o mesmo caminho acadêmico que o meu e sabem das dificuldades, e sempre me ajudaram, seja em João Pessoa, São Paulo, Curitiba ou em qualquer outro lugar. Também gostaria de agradecer à Wellington Gomes Dantas, tio quase irmão, que sempre foi uma referência em minha vida e nunca mediu esforços para me ajudar em minhas empreitadas. Além de vários outros familiares que sempre me amaram e me educaram, como meu avô e avó, Manoel e Egisa Dantas, mas especialmente à minha tia, Francileide Gomes falecida em meio ao meu mestrado, e que acabara de se tornar colega de área, formando-se em Ciências Sociais. Por fim, ao companheiro, também falecido neste período, Pluto.

Gostaria de agradecer aos amigos e professores da minha graduação, período que cresci intelectualmente e me deu a base para concluir agora um mestrado. Aos amigos, colegas e mestres do PROGEB, Nelson Rosas, Elivan Gonçalves, Lucas Milanez, Roberta Lima dentre outros, aos outros amigos que também dividiram o duro caminho de uma graduação e as alegrias da vida universitária, como Wellington Pereira, Thiago Melquíades, Matheus Sousa e Queren Rodrigues, os quais até hoje conversamos e discutimos cotidianamente. O Luis Soares, pela amizade antiga e a oportunidade de exercer a escrita e a crítica em Pragmatismo Político. Por fim, gostaria de agradecer a Henrique Menezes, professor do departamento de Relações Internacionais da UFPB, que me ajudou, sem medir esforços, a me preparar para a seleção de mestrado.

Já em Curitiba, gostaria de agradecer uma pessoa que conheci um dia após minha chegada a esta cidade, em uma aula de Métodos, e que se tornou minha melhor amiga, colega de profissão e companheira de vida, Karolina Mattos Roeder. Sem seu apoio diário – com seus beijos, abraços, conversas e revisões intelectuais dos meus trabalhos – tudo

seria muito mais penoso. Também gostaria de agradecer aos grandes amigos no Mestrado que fiz aqui e que alegraram estes dois anos de produção científica e cervejas geladas, como Felipe Alejandro, Maria Leonor, Márcio Carlomagno, Diego Silveira, José Augusto Hartmann, Paula Buttore, Ana Paula Lopes, Rose Baida, Ignacio Cardone, Romer Mottinha, Violeta Caldeira e tantos outros. Também Rodolfo Palazzo Dias, por me ajudar a pensar meu objeto de pesquisa, discuti-lo e ser um grande amigo. Ao Felipe Calabrez, intelectual irreverente e antecessor do “quartinho do meio”, além de grande amigo e companheiro de longos debates. Aos meus amigos e colegas de moradia, do 25 e do 26, Lara Taline dos Santos, Filipe Steffen, Maurício Goes e Vitor Ribeiro, pelos vinhos em noites frias e a parceria em todos os momentos. Sem poder esquecer os seus moradores felinos, Bethânia e Pacato.

Gostaria de agradecer meu orientador Paulo Roberto Neves Costa, pela liberdade intelectual dada (e fundamental para esta etapa de minha vida acadêmica) e o trabalho de me orientar. Um agradecimento especial a Adriano Nervo Codato por me ensinar muito sobre a Ciência Política e colaborar imensamente com este presente trabalho – não medindo tempo e espaço para debater a fundo meus temas de pesquisa. A Ary César Minella por me acolher em sua disciplina na UFSC e aceitar ser banca na qualificação, além de sua preocupação com meu aprendizado, digno de um verdadeiro professor. Ao Renato Monseff Perissinotto por aceitar estas duas tarefas, qualificação e banca final, e participar diretamente da minha pesquisa. Agradeço a Marco Cavalieri por também ajudar imensamente nesta pesquisa e em futuros desdobramentos dela, além de ser banca final desta dissertação. Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR por suas colaborações diretas e indiretas a este trabalho. A CAPES por financiar meus dois anos de Mestrado.

Por fim, gostaria também de agradecer aos meus companheiros de partido, especialmente aos da Regional Curitiba, os quais se mostraram grandes amigos e permitiram minha quase que imediata adaptação à cidade, principalmente Beatriz Campos, Adriano Del Duca, Alisson Martins, Marcos Vinicius, Leticia Faria e Daniela Mussi.

“O capital financeiro na sua perfeição significa o mais alto grau de poder econômico nas mãos da oligarquia capitalista. Ele leva à perfeição a ditadura dos magnatas capitalistas. Simultaneamente, a ditadura dos donos nacionais do capital de um país torna-se cada vez mais incompatível com os interesses capitalistas de outro, e a dominação do capital dentro do país é cada vez mais inconciliável com os interesses dos explorados pelo capital financeiro – mas também com as massas populares chamadas para a luta. No choque violento dos interesses opostos, a ditadura dos magnatas do capital transforma-se finalmente na ditadura do proletariado.” (Rudolf Hilferding)

Resumo

Bancos Centrais são instituições que ganharam protagonismo no século XX com a financeirização da economia. Com o crescimento das instituições de crédito e a centralidade das políticas monetárias, de câmbio e fiscais, estas instituições passaram a ter um papel central na regulação das economias nacionais. No entanto, são escassos os estudos de Ciência Política e Sociologia sobre as funções e a composição da alta cúpula dos bancos centrais. Este trabalho tem por objetivo analisar a origem, o perfil acadêmico e o destino dos indivíduos (apenas no caso dos presidentes) recrutados para assumir a presidência e as diretorias do Banco Central do Brasil (BCB) no período compreendido entre os dois mandatos do governo Cardoso (1995-2002), nos dois do governo Lula da Silva (2003-2010) e no governo Dilma Rousseff (2011-2014). A hipótese a ser testada aqui é que existem duas formas predominantes e distintas de recrutamento para essas diretorias. Tudo depende se a diretoria é responsável, ou não, por formulação de política econômica. Chegamos às seguintes conclusões: (i) a principal origem dos dirigentes do BCB é o Setor Privado, apesar de haver presença importante do Setor Público e da Academia, e estes se formaram doutores em universidade de tradição ortodoxa; já sobre a hipótese testada (ii) no caso das diretorias que lidaram com política monetária e política cambial, a maioria dos diretores foi recrutada fora do Banco Central, principalmente no sistema financeiro e em escolas do pensamento ortodoxo econômico brasileiro, como Fundação Getúlio Vargas e PUC-Rio; e (iii) no caso das diretorias responsáveis por atividades de fiscalização e normatização bancária, ou por políticas relacionadas a assuntos internos ao Banco Central do Brasil, os profissionais foram recrutados entre os quadros concursados do próprio BCB. Esse padrão de recrutamento já foi detectado por Olivieri (2007) para os governos do período de 1985 a 2000. Neste aspecto os governos pós-ditatoriais diferenciam-se apenas nas proporções do fenômeno, seguindo, em geral, uma mesma tendência quanto ao tipo de recrutamento dos escalões superiores do Banco Central do Brasil.

Palavras-chave: Banco Central do Brasil; Perfis de Dirigentes; Sistema Financeiro.

Abstract

Central banks are institutions that have gained prominence in the twentieth century, with the financial system growth. With the growing of credit institutions and the centrality of monetary, fiscal and exchange rate policies, these institutions have had a central role in the regulation of national economies. However, only a handful studies of Political Science and Sociology analyses the functions and composition of the top management of central banks. This work intends to analyze the origin, academic profile and the further work of individuals (only in the case of presidents) recruited to become president and directors of the Central Bank of Brazil (BCB), between the two terms of President Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002), under Lula da Silva (2003-2010) and the Rousseff administration (2011-2014). The hypothesis to be tested here is that there are two prevalent and distinct forms of recruitment for these boards. It all depends if the board is responsible or not for the formulation of economic policy. We arrived at the following conclusions in this paper: (i) the main source of BCB leaders for this period was the private sector, although there is significant presence of the public sector and the Academy, and almost half have a PhD degree, especially in universities with an Orthodox economic thinking tradition; already on the tested hypothesis (ii) in the case of directors who dealt with monetary and exchange rate policy, most directors was recruited out of the Central Bank, particularly in the financial system and in Brazilian universities with orthodox economic thought, as Getulio Vargas Foundation and PUC-Rio; and (iii) in the case of boards responsible for enforcement activities and banking regulation or policy related to internal issues the Central Bank of Brazil, professionals were recruited from among the BCB own employees. This pattern of recruitment has been detected by Olivieri (2007) to the governments of 1985 to 2000. In this respect the post-dictatorial governments differ only in the proportions of the phenomenon, following, in general, the same trend about the kind of recruitment at the highest levels of the Central Bank of Brazil.

Keywords: Central Bank of Brazil; Management Profile; Financial System.

Sumário

Introdução.....	15
1. O Banco Central do Brasil: um breve histórico, estrutura e suas funções atuais.....	19
1.1 Um breve histórico do Banco Central do Brasil.....	20
1.2 Atual estrutura do BCB e suas funções.....	23
2. A literatura sobre bancos centrais na Ciência Política.....	27
2.1 O problema da accountability e da independência do banco central.....	28
2.2 A literatura sobre dirigentes de bancos centrais.....	29
3. O perfil dos dirigentes do Banco Central do Brasil (1995 – 2014).....	39
3.1 O perfil dos presidentes do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma.....	40
3.2 O perfil dos diretores do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma.....	42
3.2.1 A Formação acadêmica dos diretores do BCB (1995 – 2014).....	43
3.2.2 A fonte de recrutamento dos diretores do BCB (1995 – 2014).....	48
4. Os critérios de recrutamento para as diferentes diretorias.....	51
4.1 Governo FHC (1995 – 2002).....	52
4.2 Governo Lula (2003 – 2010).....	54
4.3 Governo Dilma (2011 - 2014).....	55
4.4 Considerações acerca dos três governos.....	56
Considerações Finais.....	60
Referências Bibliográficas.....	63
Anexos.....	66

Lista de tabelas

Tabela 01 - Carreiras e formação educacional dos dirigentes do Banco Central do Brasil (1965-95).....	34
Tabela 02 - Nomeação de diretores por mandato (1995-2014).....	43
Tabela 03 - Distribuição dos diretores do BCB com doutorado por países de origem e universidades (1995-2014).....	46
Tabela 04 - Diretores do BCB conforme formação intelectual (1995-2014).....	47
Tabela 05 - Tipo de cargo anteriormente ocupado pelo diretor quando foi nomeado, por partido.....	49

Lista de quadros

Quadro 01 - Composição das diretorias do BCB (1985 – 2000).....	35
Quadro 02 - Instituições de origem e de destino dos presidentes do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma.....	40
Quadro 03 - Formação acadêmica dos presidentes do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma.....	41
Quadro 04 - Composição das diretorias do BCB (Governo FHC).....	53
Quadro 05 - Formação acadêmica dos diretores no Governo FHC (Por tipo de diretoria).....	53
Quadro 06 - Composição das diretorias do BCB (Governo Lula).....	55
Quadro 07 - Formação acadêmica dos diretores no Governo Lula (Por tipo de diretoria).....	55
Quadro 08 - Composição das diretorias do BCB (Governo Dilma).....	56
Quadro 09 - Formação acadêmica dos diretores no Governo Dilma (Por tipo de diretoria).....	56
Quadro 10 - Composição das diretorias do BCB (Governos FHC, Lula e Dilma).....	57
Quadro 11 - Formação acadêmica dos diretores do BCB (Governos FHC, Lula e Dilma).....	58

Lista de gráficos

Gráfico 01 - Percentual de diretores do BCB por tipos de diplomas (1995-2014).....	44
Gráfico 02 - Percentual de diretores do BCB por tipos de diplomas de graduação (1995-2014).....	45
Gráfico 03 - Presença de dirigentes de origem externa nas diretorias de Políticas Monetária e Cambial por governo.....	57
Gráfico 04 - Presença de burocratas nas diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração.....	58

Lista de figuras

Figura 01 - Organograma do Banco Central do Brasil: diretorias e Presidência.....	23
Figura 02 - Trajetórias de carreiras e contextos institucionais.....	31

Lista de Siglas

BB – Banco do Brasil

BCB – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Difis – Diretoria de Fiscalização

Dinor – Diretoria de Regulação

Dipec – Diretoria de Política Econômica

Dipom – Diretoria de Política Monetária

Diorf – Diretoria de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações do Crédito Rural

Dirad – Diretoria de Administração

Direc – Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania

Direx – Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos

Fed – Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

Introdução

Os bancos centrais são instituições que ganharam um papel muito importante no mundo, principalmente no século XX, onde o número destas instituições cresceu imensamente. Com a financeirização das principais economias capitalistas estas instituições tornaram-se ainda mais importantes na política econômica dos seus países. Loureiro & Abrucio argumentam que “na formação do Estado liberal moderno, o Ministério da Fazenda ou das Finanças constituiu-se, junto com as Forças Armadas e a Justiça, no núcleo central das burocracias governamentais” (1999, p. 71), entendemos que o Banco Central pode ser incluído neste nível de importância junto ao Ministério da Fazenda.

No entanto, os estudos na Ciência Política e mesmo na Sociologia e na Sociologia Política sobre estas instituições não acompanharam o seu nível de relevância, principalmente para o Brasil onde a literatura é consideravelmente escassa. Apesar dos bancos centrais terem seu papel de grande relevância reconhecida por importantes autores da área, tal como a atenção dada por Lijphart (2003) que põe a Independência do Banco Central como uma variável a ser considerada para a análise qualitativa de uma democracia. Isto se deve em parte à Tese de Independência do Banco Central e do seu caráter tido como necessariamente “técnico”, no sentido de que se restringe unicamente a uma questão de teoria econômica, e não como também uma questão política. Este argumento não é compartilhado neste trabalho, apesar de não desconsiderarmos toda a complexidade que circula tal objeto. Como disse Olivieri (2007),

Decisões de caráter técnico, como as decisões do Banco Central sobre política monetária e cambial, têm, inevitavelmente, um conteúdo político, no sentido de que afetam a atuação e os interesses de grupos econômicos, enfim, alteram a distribuição de recursos na sociedade. Nesse sentido, o Banco Central é uma das mais importantes instâncias de governo quanto à capacidade de promover realocação de recursos econômicos e, por isso, a indicação de seus dirigentes torna-se objeto de disputa de grupos empresariais e políticos. (p. 150)

Para isto, a pesquisa empírica sobre os critérios de recrutamento, origem profissional, perfil acadêmico e destino dos seus dirigentes pós-mandato parece contribuir com o avanço da compreensão de como a política se encontra dentro destas organizações.

Adolph (2013) deu exemplos de indivíduos que saem do sistema financeiro, vão para órgãos públicos de grande centralidade na economia norte-americana e voltam para o setor privado, tais como Robert Rubin (Goldman Sachs → Treasury → Citibank) e

Frank Newman (Bank of America → Treasury → Bankers Trust), uma “porta giratória” – termo utilizado para definir esta circulação de dirigentes estatais – entre o governo e o sistema financeiro.

No Brasil não é diferente, como mostra reportagem feita pelos jornalistas Fernando Rodrigues e Leonardo Souza para a Folha de São Paulo (2004), instituições financeiras no Brasil também se importam com quem assume diretorias (ou cargos públicos estratégicos). Segundo eles,

Quatro dos oito integrantes do Copom de 1999 [período pesquisado pelos jornalistas] já deixaram o BC e trabalham no mercado financeiro. Entre eles está Arminio Fraga, que presidia a instituição. Abriu sua própria gestora de recursos e também ocupa cadeira no Conselho de Administração do Unibanco, presidido pelo ex-ministro da Fazenda Pedro Malan” (RODIGUES & SOUZA, 2004).

Os jornalistas também dão exemplos de outros então diretores do Banco Central do Brasil (BCB), de membros do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), organizações que também possuem cofres cobiçados pelos banqueiros e pelo empresariado como um todo. Ou seja, grandes empresas ofertam e demandam indivíduos que estiveram nestas organizações governamentais. É interessante para as empresas, principalmente as ligadas ao setor financeiro, ter dentre os seus próprios quadros pessoas que possuem o conhecimento destas instituições reguladoras e de formulação de política econômica, além de seus contatos informais, pois estes são responsáveis por vigiar e punir o setor financeiro, o que torna algo a ser disputado¹.

Este debate está imerso em uma agenda de pesquisa maior, a da análise política do sistema financeiro, a relação entre economia e política, a qual os bancos centrais apresentam-se como agentes de extrema importância na conexão entre o sistema financeiro e o Estado, já que este é o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN), no atual caso brasileiro, e de serem responsáveis por garantir o poder de compra da moeda nacional, a taxa de inflação – para isto se utilizando de ferramentas que movimentam grandes recursos financeiros públicos – e a regulação dos bancos, afetando inclusive a lucratividade do setor.

¹ Ferreira (2010) também seguindo esta lógica tem por objetivo, em sua dissertação, encontrar conexões entre os bancos detentores de dívida pública e o Estado brasileiro.

O BCB, hoje, não está entre os principais bancos centrais do mundo, elite esta que é composta pelo Banco Central Europeu, o Banco da Reserva da Austrália, o Banco do Canadá, o Banco do Japão, o Banco da Reserva da Nova Zelândia, o Banco da Suécia, o Banco Nacional Suíço, o Banco da Inglaterra e o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos da América (Farvaque, Hammadou & Stanek, 2009, p. 101). Por isto, os estudos internacionais na Ciência Política e na Sociologia deixam o BCB de fora de suas análises comparativas, mas, como economia emergente, este vem ganhando cada vez mais importância no mundo juntamente à sua moeda, o Real.

Outro problema que este trabalho tem por objetivo contemplar é descolar-se das análises puramente econômicas do BCB para uma análise de fato política. O primeiro passo é tratar também este objeto a partir de outras óticas, inclusive tendo como objeto não necessariamente o Banco Central, mas os seus dirigentes. A bibliografia sobre bancos centrais na economia ignoram por completo os homens e mulheres que formulam e implementam a política econômica, apesar de nos jornais, os economistas que possuem colunas e dão entrevistas levarem em conta que estes indivíduos são importantes. No Brasil, as principais obras sobre o BCB se dividem entre uma análise macro (como instituição) e micro (dirigentes) como veremos na discussão bibliográfica, mas ainda é quantitativamente mínimo se comparada à bibliografia europeia sobre os dirigentes destes bancos.

O objeto a ser tratado neste trabalho, como dissemos, são os dirigentes (presidentes e diretores) do Banco Central do Brasil que exerceram cargos entre 1995 e 2014. Já o nosso objetivo nesta dissertação é analisar os critérios de recrutamento, instituição de origem, perfil acadêmico e destino pós-mandato (aqui só no caso dos presidentes, os únicos que conseguimos os dados) destes dirigentes em três períodos distintos: nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 2002, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, e no governo de Dilma Rousseff, 2011 a 2014, para que, assim, possamos tirar algumas conclusões e tendências, juntamente à literatura sobre o tema que contemplam períodos diferentes para o Brasil e os casos de outros bancos centrais, especificamente os das maiores economias do mundo.

A hipótese a ser trabalhada nestes próximos capítulos é que a origem de cada diretor não é aleatória e, dependendo do tipo de diretoria o recrutamento obedecerá a um critério específico. Os critérios são: (i) caso a diretoria seja responsável por formulação

de política econômica, a regra é que a maioria dos diretores é recrutada fora do próprio Banco Central, são dirigentes com origens exteriores ao Banco, principalmente vindos do sistema financeiro e de escolas do pensamento ortodoxo econômico brasileiro, no caso a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), mais especificamente a Escola de Pós-graduação em Economia (EPGE), o que sugere uma aproximação ideológica com a política de combate à inflação utilizando quase que unicamente a taxa de juros, o que identificamos como a ortodoxia da teoria econômica (desenvolveremos o conceito neste trabalho); e (ii) se a diretoria não for responsável por isto, ou seja, com menor importância para a entidade e para a distribuição de recursos na sociedade, possui menor poder econômico, os profissionais recrutados são burocratas do próprio Banco Central, são profissionais concursados.

Para chegarmos ao nosso objetivo, este trabalho foi dividido em mais quatro capítulos, além desta introdução e uma conclusão. No primeiro capítulo mostraremos rapidamente a história do Banco Central do Brasil², do processo que culminou em seu surgimento à estrutura atual do Banco, comparando rapidamente esta instituição ao principal dos bancos centrais em todo o mundo, o Federal Reserve (Fed), além de expor algumas das funções atuais do BCB e exemplos da implementação de sua política econômica. No segundo capítulo iremos expor a bibliografia a qual discutimos e nos apoiamos para fazermos a análise proposta, as que dentro da Ciência Política e da Sociologia discutiram especificamente os dirigentes de bancos centrais, produções brasileiras, americana e europeias, mas também tocando em bibliografias que tiveram diferentes focos, mas que trataram do nosso mesmo objeto maior, a instituição banco central. No terceiro capítulo faremos a análise geral dos presidentes e diretores, com o perfil acadêmico, tanto de níveis de formação (graduação, especialização, mestrado e doutorado) quanto que tipo de formação (se ortodoxa, ou não) e uma análise da origem profissional destes indivíduos. No caso dos presidentes também trataremos do destino pós-mandato. No quarto capítulo trataremos dos critérios de recrutamento para cada tipo de diretoria (as que formulam política econômica e as que não formulam), seguindo a ideia de Olivieri (2007), esta que será desenvolvida no segundo capítulo. Por fim, algumas considerações finais acerca de nosso trabalho.

² Rapidamente por entendermos que Raposo (2011) e Novelli (1999) já esgotaram o que seria necessário entender da história desta instituição para os nossos fins.

Capítulo 01 – O Banco Central do Brasil: um breve histórico, estrutura e suas funções atuais

Bancos centrais são instituições criadas ainda no século XIX, apesar de alguns bancos que deram origem a essas instituições de Estado terem nascido já no século XVII, como é o caso do principal modelo de banco central, o Banco da Inglaterra. Como explica Carvalho,

O Banco Central da Inglaterra foi fundado em 1694, por um ato do Parlamento, com o objetivo explícito de emprestar dinheiro ao Governo, que se encontrava em dificuldades financeiras. Desde o começo de suas atividades, o Banco da Inglaterra desenvolveu uma estreita associação com o Governo, obtendo grande ascendência sobre os demais bancos devido aos privilégios de que gozava como, por exemplo, o privilégio da emissão de notas bancárias. O Banco continuou a exercer as suas atividades privadas de banco comercial, assumindo paulatinamente as funções de um Banco Central. (Carvalho, F... [et al.], 2007, p. 14-5)

No entanto, o boom de surgimentos destes bancos, nos Estados-Nação, se deu realmente no século XX, passando de 18 bancos centrais a 161, da primeira à última década deste século (Novelli, 1999).

Existem vários tipos de organizações de bancos centrais, distintos inclusive do próprio BCB, como demonstra Saddi (1997). O modelo brasileiro é diferente, por exemplo, do mais importante dos bancos centrais do mundo, o Federal Reserve, banco central estadunidense, criado apenas em 1914 após duas tentativas fracassadas do Congresso americano definir uma autoridade monetária para o país. O Fed, como seu próprio nome diz, é organizado federativamente, tendo 12 bancos federais nas principais cidades do país, e como conselho diretor um órgão federal central, o Federal Reserve Board, localizado na capital, Washington D.C.. Seu sistema mescla representação pública e privada, diferente da maioria dos outros bancos centrais (Saddi, 1997). Eugênio Gudín (1979) argumenta que este fato se dá porque “o princípio dominante é de que o Banco Central deve guardar certo grau de independência do Governo, não só para tirar-lhe o caráter de repartição burocrática, como para abrigá-lo de uma influência excessiva dos políticos da hora” (p. 217), argumento muito utilizado pelos economistas, mas não compactuado pela literatura de Ciência Política utilizada aqui, como veremos no capítulo posterior.

1.1 Um breve histórico do Banco Central do Brasil

A origem do BCB remonta à criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), tido como o seu embrião (Lago, 1982). A SUMOC foi criada no ano de 1945, e teve seu funcionamento ativo até o ano da criação do Banco Central. A iniciativa de sua criação foi do economista monetarista Octavio Gouvêa de Bulhões, apesar de o economista ter assumido pela primeira vez a diretoria-executiva apenas nove anos após a sua criação, tendo seu mandato de setembro de 1954 a maio de 1955 no governo de Café Filho, e num segundo momento de fevereiro de 1961 a janeiro de 1963, nos governos Jânio Quadros e João Goulart.

Este órgão surgiu conscientemente para dar início à construção de um banco central no Brasil. Segundo Lago (1982) e Bulhões (1990), a criação da Superintendência foi uma resposta à já existência de um “banco central misto”, o Banco do Brasil. Esta estratégia foi necessária por existir uma resistência por parte do BB, instituição que detinha um grande poder na política econômica nacional, tanto na política fiscal quanto na monetária.

[...] a fase embrionária do Banco Central do Brasil estende-se por vinte anos, mostrando as resistências que o projeto enfrentou, sobretudo por parte do Banco do Brasil que, por sua dupla condição de banco comercial e autoridade monetária, assumira muito antes de 1945 um poder de “banco central misto”, que pretendeu manter mesmo após a criação da SUMOC. (Lago, 1982, p. 01)

O peso da SUMOC na formulação da política econômica nacional variou ao longo do tempo, inclusive disputando diretamente com o Banco do Brasil, como frisamos. Bulhões (1990) identificou nos excessos de gastos do governo a origem dos desequilíbrios inflacionários, inclusive com o BB incentivando este desequilíbrio via sua Carteira de Redescontos³.

Já no que se refere aos indivíduos integrantes desta instituição, podemos considerar que

É relevante, finalmente, mencionar [...] os vínculos do “Grupo Sumoqueano” com as instituições financeiras internacionais, e mais particularmente o FMI. Observa-se, de fato, uma marcada referência aos modelos externos institucionais, como já mencionado, nas concepções do grupo liberal. Bulhões e Gudin, que integraram em 1944 a delegação brasileira enviada à conferência de Bretton Woods, aceitam as linhas básicas do projeto proposto ao resto do

³ "O Banco do Brasil era visto como principal financiador dos déficits do Setor Público, graças a seu acesso privilegiado ao Tesouro Nacional por intermédio da Carteira de Redescontos, que lhe dava uma capacidade virtualmente ilimitada de emissão [de moeda]". (Lago, 1982, p. 07)

mundo pelos Estados Unidos, que prevê a liberalização do comércio internacional, a criação de clima favorável para investimentos de capital estrangeiros, a manutenção de taxas de câmbio determinadas pelo mercado, o levantamento de entraves tarifários, e uma interferência reduzida ao mínimo do setor público na economia. Assim, não surpreendentemente, os integrantes do “Grupo Sumoqueano” tornam-se os interlocutores brasileiros privilegiados do Fundo Monetário, do Governo norte-americano e da comunidade financeira internacional, que identificam nestas “ilhas de racionalidade” em meio ao que consideram uma condução conjuntural e instável da política econômica brasileira. (Lago, 1982, p. 12)

É importante frisar o aspecto ideológico liberal dos economistas (e engenheiros) que compuseram a SUMOC, pois isto reflete diretamente na formação das primeiras equipes dirigentes do BCB, de forma direta e de forma indireta em suas equipes subsequentes.

Após o golpe que instaurou a ditadura civil-militar brasileira em primeiro de abril de 1964, a chamada Reforma Bancária, iniciada ainda em 1946 quando o governo Dutra mandou elaborar um primeiro projeto, foi acelerada. “Bulhões formou uma comissão extraparlamentar de cinco pessoas, integrada por banqueiros que haviam participado da realização do golpe, para elaborar um novo projeto” (Minella, 1988, p. 35), e com base neste novo material, foi criada a lei de Reforma Bancária, a qual tramitou novamente em 1964 no Congresso, sendo promulgada com vetos parciais pelo Executivo⁴. Ou como disse Raposo, “Com a queda de João Goulart, caíram, também, as metas e prioridades do seu governo” (2011, p. 93), ou seja, a criação de uma autoridade monetária para “conter a inflação e o déficit público” virou prioridade agora neste novo governo. Esta lei extinguiu a SUMOC para dar lugar ao Banco Central do Brasil, para assim consolidar a política de combate à inflação. Em oito meses de ditadura militar foi publicada a lei da criação do novo banco central.

O BCB foi criado em 31 de dezembro de 1964 pela lei 4.595, após longas discussões e embates sobre qual seria afinal de contas a sua função. Esta lei, além de extinguir a SUMOC, dando lugar à criação do CMN, estruturava o sistema financeiro como sendo constituído: (I) do Conselho Monetário Nacional; (II) do Banco Central da República do Brasil (posteriormente mudado para Banco Central do Brasil); (III) do

⁴ Debates mais profundos sobre a SUMOC, com discussões entre governantes e economistas podem ser vistos em trabalhos como Lago (1982), Raposo (2011) e Novelli (1999). E uma discussão sobre a origem da Reforma Bancária ver Minella (1988).

Banco do Brasil S.A.; (IV) do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; e (V) das demais instituições públicas e privadas.

O Banco Central do Brasil, no entanto, começou seu funcionamento apenas em março de 1965. Na criação desta instituição havia sido definida a composição da direção em quatro indivíduos (um presidente e três diretores). Como dissemos, a SUMOC foi o embrião do BCB, e isto se refletiu na continuidade do mesmo grupo de economistas em sua direção. Como lembrou Nogueira em depoimento sobre Bulhões (1990), “todos os membros do Banco Central tinham sido alunos do ministro Bulhões. Assim, respeitávamos não só o ministro da Fazenda, mas também o mestre” (p. 270). Isto mostra tanto uma coesão ideológica referente à escola econômica liberal, à qual Bulhões e Gudin foram os grandes expoentes no início do ensino da Economia no Brasil, pois todos aprenderam os fundamentos da política monetária com este economista, quanto a importância das relações sociais, a proximidade dos indivíduos aos principais policy makers, fenômeno estudado por uma das pesquisadoras que está na discussão bibliográfica desta dissertação, Olivieri (2007).

De 1965, a posse da primeira direção, até 1969, não existiam diretorias com denominações específicas, os diretores eram escolhidos entre os membros nomeados do CMN⁵ e suas áreas de jurisdição eram personificadas. No ano de 1967 houve o acréscimo de mais um diretor, passando a cúpula do banco a ser composta por quatro diretores e um presidente. A partir de 1969 as diretorias passaram a ser identificadas por suas áreas de atuação, sendo elas: Administrativa e do Crédito Rural e Industrial, Cambial/Externa, Mercado de Capitais e Bancária.

Já em 1974, esta composição é alterada para uma diretoria com seis membros, um presidente e cinco diretores, com o desmembramento da diretoria Administrativa e do Crédito Rural e Industrial para uma de Crédito Rural e Industrial e outra apenas de Administração. Os diretores passaram, então, a ser nomeados pelo próprio Presidente da República, além disto, os membros do CMN passaram a só poder participar da reunião como membros sem direito ao voto. Em 1980 foi criada mais uma diretoria, a de Dívida Pública. Em 1985 a composição foi alterada, finalmente, para nove membros, sendo um

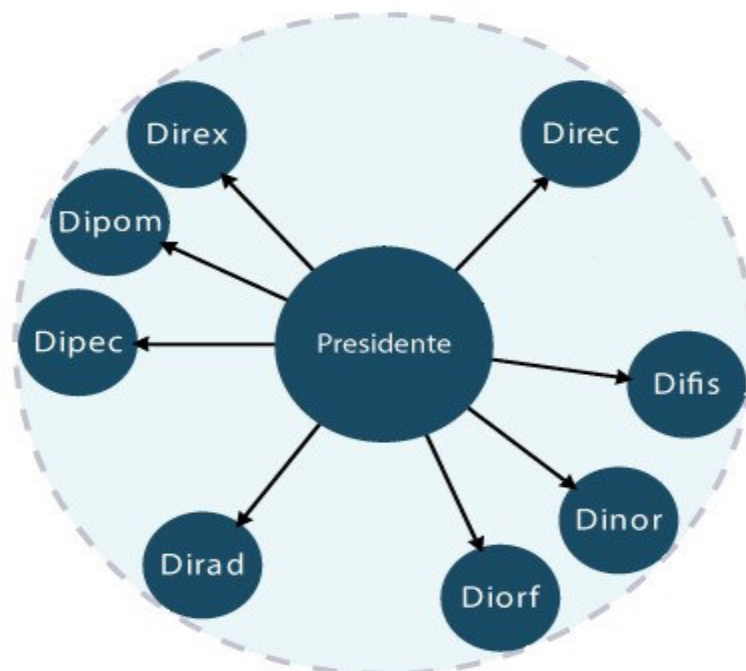
⁵ O Conselho Monetário Nacional foi instituído pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e é o órgão responsável por expedir diretrizes gerais para o bom funcionamento do SFN. Suas funções, composição e peso nas decisões de política econômica oscilaram ao longo da história, mas sempre foi um órgão relevante. Para saber mais ver Minella (1988) e Codato (1995).

presidente mais oito diretores, com a criação da diretoria de Fiscalização. Este número de membros da alta direção do Banco Central do Brasil é a mantida até o atual período⁶, com modificações pontuais, apenas de nomes das diretorias e algumas das suas atribuições.

1.2 Atual estrutura do BCB e suas funções

Ao longo de sua história, como vimos, houve muitas mudanças no número de diretores que compunham esta instituição e quais eram as diretorias, sendo criadas e extintas diretorias como a da Dívida Pública. Hoje existem oito diretorias e uma presidência, como se pode ver na Figura 01.

Figura 1
Organograma do Banco Central do Brasil: diretorias e presidência



Fonte: BCB <<http://www.bcb.gov.br/?ORGANOGRAMA>>

As diretorias atualmente são denominadas: de Administração (Dirad), de Política Monetária (Dipom), de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (Direx), de Fiscalização (Difis), de Regulação (Dinor), de Política Econômica (Dipec), de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações do Crédito Rural (Diorf) e de Relacionamento Institucional e Cidadania (Direc).

⁶ As mudanças das composições do BCB ao longo da história podem ser vistas de forma sistemática no documento “Síntese das mudanças ocorridas na composição da Diretoria, do Banco Central do Brasil no link <http://www.bcb.gov.br/pre/historia/sintese_mud_estrutura.pdf>.

Subordinada à presidência e às diretorias existem diversos outros órgãos que compõe esta instituição e são majoritariamente divididos em formas de departamentos e gerências, mas também em Assessoria, Auditoria, Corregedoria, Gabinete do Presidente, Ouvidoria, Procuradoria e uma Universidade, a Universidade Banco Central do Brasil (UniBacen).

O Banco Central do Brasil, o qual tem como sua missão segundo seu site oficial “assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente” segue, hoje, as típicas funções de todos os bancos centrais: (i) emissor de papel-moeda e controlador de liquidez; (ii) banqueiro dos banqueiros; (iii) regulador do sistema monetário e financeiro; e (iv) depositário de reservas internacionais (Carvalho, F... [et al.], 2007).

A função de emissão de papel moeda e de controle de liquidez corresponde ao monopólio da impressão do papel-moeda, atualmente a emissão do Real, e da moeda metálica. Como este tem por função controlar a quantidade de emissões de moeda, consequentemente o BCB também é controlador da liquidez. Como banqueiro dos banqueiros, o Banco Central “presta aos outros bancos os mesmos serviços que estes prestam a seus clientes. Os bancos fazem pagamentos, uns aos outros, por meio de cheques sobre o Banco Central, sacam ou depositam em suas contas [...] e podem a ele recorrer para o redesconto” (Gundin, 1979, p. 215). Já como regulador do sistema monetário e financeiro, ele supervisiona “os negócios bancários para proteger os depósitos dos clientes e para garantir a solvência de cada banco em particular de forma a impedir possíveis crises sistêmicas” (Carvalho, F... [et al.], 2007, p. 15), assim como o Federal Reserve teria por função ter garantido na crise do subprime nos EUA em 2008. Por fim, como depositário de reservas internacionais, o BCB deve reter, com as reservas internacionais, moeda estrangeira para garantir as transações entre residentes e não-residentes no país, ou seja, garantir a conversibilidade do Real em moedas estrangeiras, principalmente o Dólar.

Dois dos principais mecanismos da política monetária do BCB que podemos citar aqui, com o objetivo de deixar mais claro como este banco está inserido na formulação e implementação da política econômica brasileira, é a taxa básica de juros e o depósito compulsório. A taxa básica de juros, o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) “é o depositário central dos títulos que compõem a dívida pública federal interna

(DPMFi) de emissão do Tesouro Nacional e, nessa condição, processa a emissão, o resgate, o pagamento dos juros e a custódia desses títulos” (BCB, 2015) e sua taxa serve como política de controle inflacionário, por entenderem que a taxa de juros de uma economia afeta diretamente a sua taxa de inflação. Aqui a composição da diretoria é de suma importância, pois a meta da Taxa SELIC é decidida nas reuniões do Comitê de Política Monetária (COPOM), comitê este instituído em 1996, “com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e de definir a taxa de juros” (BCB, 2015), reunindo periodicamente a diretoria colegiada do Banco Central, seus oito diretores e seu presidente⁷, para decidirem qual será a Taxa SELIC, em uma votação individual.

Decidido também pelo BCB, o depósito compulsório, que são recursos que os bancos comerciais e outras instituições financeiras são obrigados a depositar na conta do Banco Central, serve como política monetária, para preservar o valor da moeda (no caso, o Real), principal objetivo do BCB. Pois no entendimento do BCB, o nível de dinheiro que circula na economia afeta a taxa de inflação do país. Temos, então, dois exemplos das principais políticas que são de função do nosso objeto.

Para entendermos as funções do Banco Central conectadas aos problemas da Ciência Política, podemos refletir sobre elas baseados nos conceitos weberianos de poder e autoridade,

A condição de autoridade dada pelo monopólio da capacidade legítima de coerção em determinada jurisdição. E há ainda outra forma de poder inerente às funções do banco central: a capacidade de induzir certos comportamentos voluntários dos agentes econômicos, a partir de seus próprios cálculos racionais visando aos seus próprios interesses. Assim, ao prover uma constelação de incentivos através das diretrizes (variáveis) das políticas monetárias e de crédito, o banco central lança mão de um poder que deriva do fato de desfrutar do monopólio do crédito. Isso é diferente de sua capacidade de formular normas e de disciplinar os membros associados, pois o desempenho que se espera do banco central ao intervir no mercado é legitimado por sua condição de guardião da ordem monetária. Pode-se inferir, portanto, que os bancos centrais conjugam a condição de autoridade política com o exercício de um tipo de poder econômico [...]. (Sola, Garman & Marques, 2002, p. 118-9)

É importante destacar, também, que diferentemente do Fed, o Banco Central do Brasil é uma instituição de representação unicamente pública, sem representação formal

⁷ Além dos membros do Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos (Deban), Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab), Departamento Econômico, Departamento de Estudos e Pesquisas (Depep), Departamento das Reservas Internacionais (Depin), Departamento de Assuntos Internacionais (Derin), Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin) que participam de uma parte da reunião, no entanto, não votam para decidir pela meta da taxa SELIC.

de outros setores, assim como o próprio CMN já teve, com cadeiras exclusivas para o empresariado.

As nomeações dos diretores são, constitucionalmente, função do presidente da República. No entanto, na prática são feitas pelo Presidente do BCB (este último escolhido, sim, pelo Presidente da República), mas também com influência do ministro da Fazenda, apesar disto também depender da correlação de forças entre os dois cargos, que na história do Brasil já variou muito, inclusive com a pasta do Planejamento tendo mais força do que ambos, em alguns momentos. As nomeações são feitas pelo Presidente, mas há uma sabatina no Senado Federal, o qual precisa aprovar formalmente cada um desses dirigentes. Como os dirigentes do BCB estão “na cota do Presidente” (não está na divisão partidária, assim como alguns ministérios que já são garantidos para um partido X ou Y), estes acabam sendo aprovações meramente formais, sem confrontos, pois ao menos entre 1988 e 1999 (1988 por conta da última Constituição Federal) todas as indicações foram aprovadas (Anastasia, 2000).

Para deixarmos mais claro como se dá a nomeação dos diretores do Banco Central do Brasil, o processo burocrático pode ser descrito tal como está no Jornal do Senado Federal:

Presidente e diretores do Banco Central, ministros de tribunais superiores e embaixadores, entre outras autoridades, são indicados pelo presidente da República. No entanto, os escolhidos só podem tomar posse depois de sabatinados e aprovados pelo Senado, em votação secreta. É o que dispõe o artigo 52 da Constituição Federal.

O processo de indicação do economista Armínio Fraga Neto para a presidência do Banco Central se iniciou com uma mensagem presidencial ao Senado, com o nome, qualificação e curriculum vitae do candidato. A matéria foi lida em plenário e enviada à Comissão de Assuntos Econômicos, que marcou reunião para arguir o candidato sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo a ser ocupado. A sabatina é pública.

A aprovação se dará por maioria simples (metade dos presentes mais um), com presença de maioria absoluta dos membros da comissão. A votação é secreta, ou seja, os Anais da Casa não registram quais os senadores que votaram contra ou a favor do candidato, somente seu resultado.

Numa segunda etapa, a indicação de Fraga será debatida e votada em plenário, mas sem necessidade da presença do candidato. Como na comissão, o nome precisa ser aprovado por maioria simples, em votação secreta. (Jornal do Senado, 1999).

Já tendo uma ideia melhor do que é o Banco Central do Brasil, quais as suas funções, seus principais veículos de política econômica e como este se organiza

burocraticamente, na atualidade, passemos à discussão sobre bancos centrais na literatura da Ciência Política e da Sociologia.

Podemos dividir a literatura sobre bancos centrais na Ciência Política de forma bastante ampla em duas grandes áreas: (i) as que discutem sobre como estas instituições podem garantir o *accountability*, ou seja, como se posicionar entre a independência/autonomia do Banco Central e uma sociedade democrática, ou como Sola, Garman & Marques disseram, “[...] a quem os banqueiros centrais deverão prestar contas? Quais seriam os limites da transparência?” (p. 121); e (ii) as que analisam os dirigentes destas instituições, estudando suas formações acadêmicas, carreiras profissionais e o perfil dos indivíduos que entram nos distintos cargos de direção destas instituições, sejam em conselhos ou em diretorias. Encaixamo-nos nesta segunda grande área, no entanto, as conclusões destas análises servem de subsídio aos debates que baseiam a primeira, pois não é possível discutir a autonomia de uma instituição sem conhecer a quem dar tal autonomia.

Nesta primeira grande área, para a literatura na Ciência Política brasileira temos como as duas principais contribuições Raposo (2011) e Sola, Kugelmas & Whitehead (2002). Passaremos pelas suas linhas gerais – de forma geral por esta não ser a literatura de nosso imediato interesse – destes dois autores para que entremos na discussão da literatura sobre o objeto específico desta dissertação, dirigentes de bancos centrais (para este segundo momento a literatura abordada será não só a literatura brasileira, mas também o que se discute internacionalmente sobre este objeto).

2.1 O problema da *accountability* e da independência do banco central

Eduardo Raposo (2011) em sua obra tem por objetivo analisar se a autonomia (ou sua dependência do poder Executivo) do Banco Central do Brasil foi a responsável por manter baixas (ou altas) taxas de inflação na economia brasileira, variável comumente utilizada na literatura econômica (a análise que define a “falta de autonomia” sendo a responsável por altas taxas de inflação). Para isto, o autor classifica os governos e o nível de autonomia dada à SUMOC e ao BCB em 16 governos distintos, de 1946, com Dutra, até 1998, no segundo mandato do governo de FHC. Segundo Raposo este não é o único determinante para o sucesso de controle inflacionário, e sim apenas parte da explicação.

O autor também considera, além do tipo de política econômica vigente, “estabilizadora” ou “desenvolvimentista”, o grau de autonomia da autoridade monetária do país e o nível de circulação da equipe econômica, ou seja, se há muitas demissões dos

presidentes (ou superintendentes, no caso da SUMOC) do BCB e ministros da Fazenda. Por fim, Raposo diz que

[...] a autonomia da autoridade monetária brasileira tem sido afetada historicamente pelas preferências das políticas econômicas praticadas por cada governo (desenvolvimentista ou estabilizador) e pelo grau de insulamento e apoio político que cada governo concedeu às autoridades monetárias. Quando não houve conjugação desses dois fatores (governo estabilizador e insulamento e apoio político), o Banco Central tendeu a se subordinar às orientações do governo. Desse modo, acreditamos que não é a autonomia per se que propicia a estabilidade monetária, mas que ela tem sido o resultado desses dois fatores. (Raposo, 2011, 262-3)

Sola, Garman & Marques (2002) também discordam da sequência: autonomia dada ao Banco Central gerando, conseqüentemente, estabilização de preços. Para os autores,

[...] é possível inverter o pressuposto convencional de que a estabilidade de preços é resultado de maior autonomia da autoridade monetária. Aqui ocorreu exatamente o oposto. Somente depois de lograda a estabilização de preços e do sucesso do Plano Real é que vão emergindo condições econômicas e políticas para a criação de um banco central autônomo. (p. 114)

Para os autores, o fim da hiperinflação teria enfraquecido a força política dos agentes que representavam os maiores focos de instabilidade monetária. Logo, a estabilidade de preços deu espaço para construir uma autoridade monetária com mais autonomia.

Mas passando da independência/autonomia dos bancos centrais para a quem dar esta autonomia, seus dirigentes, o que esta literatura diria sobre tal questão? Göhlmann & Vaubel (2007) diria que: “When central banks are independent with regard to monetary policy, the outcome depends on the policy preferences of the central bankers. What shapes their preferences?” (p. 295). Sigamos para esta discussão.

2.2 A literatura sobre dirigentes de bancos centrais

Os trabalhos que contribuíram para esta proposta de análise sobre o objeto aqui tratado – agora não mais um banco central institucionalmente falando, e sim os seus dirigentes, especificamente – são de âmbito internacional, passando pela literatura nacional, americana e europeia. As obras importantes aqui tratadas são Novelli (1999), Olivieri (2007), Loureiro (1997) – os três trabalhos mais importantes sobre dirigentes de bancos centrais no Brasil – e Adolph (2013), Göhlmann & Vaubel (2007), Farvaque, Hammadou & Stanek (2009) e Lebaron (2010), as mais importantes referências internacionais sobre o tema, atualmente. Os três primeiros analisam a origem de diretores

do BCB, cada um com um marco temporal diferente, além de outras questões como os tipos de recrutamento, formação acadêmica e redes sociais para a seleção de diretores⁸. Já o restante dos trabalhos trata sobre a influência da carreira – anterior e posterior a entrada na instituição –, formação acadêmica e algumas outras variáveis que integram a biografia de *policymakers* em diversos bancos centrais ao redor do mundo na formação das preferências individuais de cada um e, conseqüentemente, na formulação e implementação das políticas monetárias destas instituições, impactando principalmente nas taxas de inflação destes países.

Em todos os trabalhos citados a presença de indivíduos vindos da iniciativa privada é demonstrada. Para classificá-los, Novelli adotou o conceito de “dirigentes estatais temporários”, como explica a seguir:

Para examinar o caso específico daqueles que são recrutados externamente, incorpora-se o conceito de “dirigentes estatais” (state managers) elaborado por Fred Block (1987). Segundo este autor, todos aqueles que estão no topo do aparelho de Estado (“executivo” e “legislativo”) são dirigentes estatais e, ocasionalmente, são recrutados nas “firmas capitalistas”. Quando o são, sua ação acaba sendo limitada por aqueles cuja a política é uma vocação. “Tais dirigentes estatais temporários tendem a adaptar suas maneiras de pensar de acordo com suas novas situações ocupacionais, assim como um executivo altera sua visão de acordo com uma mudança de um tipo de firma para uma outra” (Block, 1987: 201 n. 9). [...] O conceito de dirigentes estatais será utilizado de uma maneira bastante livre no decorrer deste trabalho à medida que designará aquela parcela específica de alta administração, cuja origem não é estatal, isto é, os agentes que foram recrutados fora dos quadros da burocracia estatal: os dirigentes estatais temporários. (Novelli, 1999, p. 37)

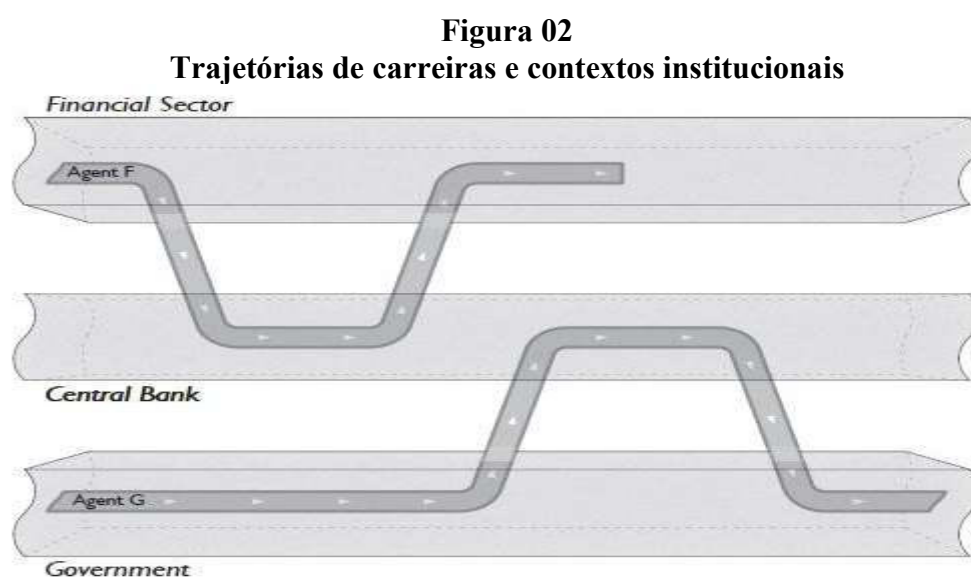
No entanto, cremos que para a utilização de um conceito sociológico tal como propõe Novelli, “dirigentes estatais temporários”, teríamos que ter mais informações sobre estes indivíduos, como o seu comportamento dentro destas instituições, medindo quão próximo à iniciativa privada seriam. Por isto adotaremos para este trabalho apenas o nome do setor de origem de cada dirigente: setor público, privado ou academia, inspirados na bibliografia a ser discutida neste capítulo. Conseqüentemente esta classificação dará uma natureza mais descritiva de sua carreira, do que uma criação de tipos sociológicos.

⁸ Também ver o trabalho de Rua (1997), que sugere a existência de uma notável situação de controle privado de uma agência pública de indiscutível relevância, o Banco Central, na condução de atividades que afetam profundamente a sociedade como um todo. Além de Rua, mais uma contribuição veio em recente tese apresentada, onde Kessler (2013) faz um resgate da bibliografia sobre sistema financeiro na Ciência Política e também analisa sua influência na política monetária durante o regime de alta inflação no Brasil, a partir de cinco perspectivas teóricas diferentes: Elitista, Pluralista, Escolha Racional, Marxista e Neo-institucionalista. No entanto, este não trata diretamente sobre o caso dos bancos centrais, por isto não trataremos dele nesta discussão bibliográfica.

Posen (1995) destaca que os bancos e empresas que compõem o sistema financeiro são um grupo com forte lobby na autoridade monetária, no caso o Federal Reserve, quando discute os custos da inflação, ao dizer que:

[...] first, inflation has significant redistribution effects, with identifiable groups more harmed by inflation; second, those groups that are most harmed (i.e., benefit most from price stability) have the most prominent role as lobbyists over monetary policy; third, certain national political structures determine the influence of interest-group lobbying on monetary policy; and fourth, without effective lobbying by inflation opponents, the political cost of disinflation would lead to government pressure on central banks to ease policy. Central bank independence arises from the desires of an interest group that is more committed to price stability than is the median voter to reducing the central bank's risk in pursuing anti-inflationary policies. (Posen, 1995, p. 256).

A origem de tais dirigentes não se limita ao Sistema Financeiro, apesar deste ser sempre uma importante fonte para estas instituições. Adolph expõe duas origens de recrutamento predominantes destes indivíduos, o “Setor Financeiro” e o “Governo”, tal como aparece na Figura 02.



Fonte: Adolph (2013)

O autor tem por objetivo contrapor a ideia do “mito da imparcialidade da burocracia”, expressão utilizada no subtítulo do seu livro. Para ele, “career path tell us where agents have been, and where they are likely to go” (Adolph, 2013), ou seja, carreiras importam.

Este fluxo com indivíduos vindos do setor financeiro ou do governo passando pelo Banco Central e voltando para o mesmo setor explicaria em parte, o comportamento dos bancos centrais em relação à política monetária dos governos. Segundo o autor,

Understanding central bankers' monetary policy preferences begins with central bankers' career paths and career concerns. A central banker's career background may influence his personal beliefs about the idea tradeoff between inflation and output stability, while at the same time providing the basis for an exchange: future careers for the central banker; policy influence for the shadow principal providing the central banker's next job. (Adolph, 2013)

Para Adolph, que se baseia na teoria da escolha racional, os planos feitos pelos indivíduos podem influenciar nas preferências por um mecanismo não direto, o desejo dos agentes de colocar suas carreiras para frente, progredir profissionalmente em empresas importantes. A perspectiva de progressão em suas carreiras – seja dentro da própria organização, no caso o Banco Central, seja em outras organizações – cria um incentivo para um agente agradar não só os seus superiores diretos, mas qualquer um que possa ajudá-lo em sua carreira.

Göhlmann & Vaubel (2007) defendem que as ocupações prévias dos dirigentes, juntamente às suas formações educacionais influenciam por:

Education and occupational career affect the inflation performance of central bankers because they convey knowledge about the causes and effects of inflation. In addition, professional experience may generate personal loyalties to special interest groups: a profession or industry, a party, a bureaucracy, an income group etc. (Göhlmann & Vaubel, 2007, p. 926)

Assim como Adolph e Göhlmann & Vaubel, os autores Farvaque, Hammadou & Stanek (2009) também defendem que a socialização dos banqueiros centrais, e dos demais dirigentes destas instituições, sofrem ao longo de suas carreiras profissionais podem influenciar a política monetária dos países, a partir das preferências dos policy makers.

Lebaron (2010) acrescentou ao impacto que experiências biográficas distintas têm sobre escolhas políticas, disposições cognitivas e diferenças culturais. Segundo o autor, “the behaviours of central banks are at least partially explained by the features of their committee members, the kind of social assets they have accumulated and the dispositions that come with these assets” (p. 298). Lebaron aponta para uma presença maior de recrutamento interno aos bancos centrais, sugerindo que isto possa ter acontecido por desde a década de 1980 haver uma valorização da “independência”, no sentido de haver a aplicação da independência/autonomia dos bancos centrais nos países estudados por ele.

Uma outra variável discutida nesta literatura é a idade dos dirigentes destas instituições. Segundo Adolph, esta influenciaria a vida posterior à ocupação em um dado banco central. Então, quanto mais novo, mais este indivíduo estaria disposto a agradar possíveis futuros “chefes”. Já Farvaque, Hammadou & Stanek (2009) defendem que quanto mais velho for o indivíduo, mais propenso a defender uma política econômica conservadora será. No entanto, Göhlmann & Vaubel argumentam que empiricamente a idade dos dirigentes não é relevante para alguma dada preferência por inflações mais altas ou baixas⁹.

Já Loureiro faz o resgate da origem de diretores e presidentes do BCB no período entre 1965 e 1995 na tabela abaixo. A autora demonstra com seus dados que entre 1965, o primeiro ano de funcionamento do BCB, a 1995, os 50 diretores que passaram pelo Banco, 28% eram acadêmicos, 26% tinham origem na iniciativa privada e 46% eram da própria burocracia do Banco Central. Destes, 64% possuía pós-graduação, sendo quase a metade (43,7%) nos EUA. Para o caso de presidentes, a proporção de pós-graduados é bem maior, sendo a grande maioria deles nos EUA. A proporção de burocratas também é menor, dando maior espaço para indivíduos vindos de fora do BCB, acadêmicos e da iniciativa privada.

Tabela 01
Carreiras e formação educacional dos dirigentes do
BCB (1965-95)

⁹ Farvaque, Hammadou & Stanek (2009) também se limitaram a expor esta ideia e os dados, mas não de maneira convincente a provar tal correlação.

Cargos e tipos de carreiras	Total		Com cursos de pós-graduação				
	Nº	%	Brasil	EUA	Outros países	% de pós-graduados	% de pós-graduados nos EUA sobre o total de pós-graduados
Presidentes	18	100	2	12	2	88,8	75
Acadêmicos	8	44,4	1	7	-	100	87,5
Burocratas	6	33,3	-	2	1	50	66,6
Iniciativa privada	4	22,2	-	3	1	100	75
Diretores	50	100	15	14	3	64	43,7
Acadêmicos	14	28	2	10	2	100	71,4
Burocratas	23	46	9	2	-	47,8	18,1
Iniciativa privada	13	26	4	2	1	53,8	28,6

Fonte: Loureiro (1997)

Com isto a autora afirma que

Após uma passagem, mais ou menos longa, por cargos no governo, a maioria dos acadêmicos não retorna à universidade, no sentido de vê-la como seu espaço de ação profissional mais importante. Eles preferem seguir carreira no setor privado, abrindo empresas de consultoria, nas quais têm oportunidade de rentabilizar os “capitais” de informação e de conhecimento acumulados durante sua experiência em organismos governamentais. (Loureiro, 1997, p. 90)

No entanto, a Tabela 01 esconde a mudança do perfil dos diretores recrutados ao longo do tempo e separando-os por diferentes governos, como fez Novelli (1999). O autor observa que,

dos 73 diretores que passaram pelo BCB desde o Governo Figueiredo, nota-se que 30 deles (41%) – independentemente de onde tenham iniciado sua carreira – apresentaram algum vínculo com o sistema financeiro privado. Os diretores que tinham este vínculo representavam, no Governo Figueiredo, 3 (25% do total); na “equipe” escolhida pelo presidente eleito Tancredo Neves, 5 (62%); no Governo Sarney, 9 (43%); no Governo Collor, 5 (50%); No Governo Itamar Franco, 5 (38%); e no Governo Fernando Henrique, 3 (33%).” (p. 118)

Ou seja, a partir do governo Figueiredo, que marcou a consolidação dos quadros do BCB, os quais pararam de ser ocupados por funcionários do Banco do Brasil cedidos à SUMOC, houve um crescimento do que Loureiro chamou de “iniciativa privada” e Novelli destacou como oriundos do sistema financeiro privado.

Novelli, Raposo e Loureiro se propuseram a fazer uma longa análise, desde o começo do Banco Central do Brasil, em 1964, e, com isto, abarcaram várias oscilações na forma de recrutamento fruto da estruturação inicial do BCB. Agora sua estrutura já está consolidada, e com isto propomos outra forma de análise, não excludente, mas complementar às análises globais, os quais incluem todas as diretorias sem

diferenciações, agora baseada no trabalho de Oliveri sobre os diretores do BCB de 1985 a 2000, o qual contabilizou 13 presidentes e 55 diretores.

Olivieri dividiu as diretorias em duas categorias, (i) diretorias de Políticas Monetária e Cambial¹⁰; e (ii) diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração¹¹. A primeira seria responsável pela elaboração de políticas macroeconômicas e seriam ligadas à Presidência da República, pois estas diretorias influenciariam na política econômica geral do governo, já a segunda seriam as envolvidas com atividades de fiscalização e normatização bancária e de assuntos internos do Banco.

As diretorias de Políticas Monetária e Cambial são mais importantes para o Banco Central, e influenciam imensamente a economia. Os *policymakers*, o caso dos diretores que compõe o primeiro grupo, são segundo Olivieri, em sua maioria, advindos de fora do Banco, sendo, tanto do Sistema Financeiro, quanto de instituições de ensino, compondo 78% do total. Já no caso do segundo grupo, a maioria dos diretores é recrutada dentro da própria burocracia, 75% dos casos. Como pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 01
Composição das diretorias do BCB (1985 – 2000)

Cargos	Profissionais	Burocratas
Diretorias de políticas monetária e cambial	25	7
Diretorias de fiscalização, normatização e administração	6	18

Fonte: Olivieri (2007)

No total, 56% dos diretores são recrutados fora, enquanto os outros 46% são de burocratas concursados. Mas quando vemos o caso dos presidentes da instituição, 70% deles são recrutados fora (para este caso não há diferenciação de critérios se comparados a Loureiro e Novelli, apenas referente ao período estudado).

A autora ainda faz uma análise de redes para verificar a rede social que é responsável por selecionar os diretores do BCB, constatando alguns ex-presidentes da

¹⁰ Inclui as diretorias Bancária (Diban), de Mercado de Capitais (Dimec), da Área Externa (Direx), de Política Monetária (Dipom) e de Política Econômica (Dipec).

¹¹ Inclui as diretorias de Fiscalização (Difis), de Administração (Dirad) e de Normas (Dinor).

República, ex-presidentes do BCB, ex-ministros da Fazenda, etc., que detêm maior poder para indicar diretores para o Banco¹².

O interessante desta ideia utilizada por Olivieri é que podemos concluir que o BCB tem critérios diferentes para o preenchimento das suas diretorias, o que não pode ser visto nas análises feitas por Loureiro e por Novelli. E, por isto, também adotaremos este artifício para analisarmos os diretores do período dos governos FHC, Lula e Dilma, por acreditar que nos põe em melhores condições para que possamos concluir quem vai para o lugar que importa dentro do Banco Central do Brasil.

Contudo, há limitações nestas formas de análise dos diferentes critérios de recrutamento dos diretores e mesmo de instituições de origem destes, pois não é o suficiente para explicar o que faz com que o Banco Central do Brasil favoreça o sistema financeiro com políticas econômicas voltadas para ele.

Minella (1988) mostrou que o BCB praticou políticas favoráveis à centralização e concentração do capital bancário durante o regime ditatorial militar. Os dados agora apresentados mostram que, para praticar tais políticas, não foi necessário que os burocratas e os dirigentes estatais do BCB fossem oriundos deste setor pois, entre os Governos Castello Branco e Geisel (1964-79), apenas um diretor do BCB tinha comprovadamente vínculo com o sistema financeiro privado. Basta lembrar que, durante a ditadura militar, nenhum presidente do BCB teve vínculo com esse setor.

O BCB não deixou de adotar políticas favoráveis ao sistema financeiro privado mesmo depois da "Nova República", que apresenta uma média de 40% de diretores e 75% dos presidentes com algum vínculo com o sistema financeiro privado, o que não deixa de ser um dado significativo. Deste modo, pode-se concluir que essas políticas independem, portanto, da origem social e profissional dos burocratas e dirigentes estatais. (Novelli, 1999, p. 125)

No entanto, a não presença de indivíduos vinculados diretamente ao sistema financeiro não era de toda verdade. Como disse Dênio Nogueira em depoimento ao CPDOC-FGV, sobre Bulhões (1990), existiam banqueiros na CMN, quando a correlação de forças estava ainda mais favorável ao Conselho. “Não sei exatamente o que ocorreu, mas entendo o que levou o professor Bulhões a preferir dois banqueiros. O conselho é monetário. Trata-se portanto de regular a moeda. Se há alguém que tem conhecimento do mecanismo da moeda, esse alguém é o banqueiro”. (p. 268)

¹² A metodologia de redes sociais é uma poderosa ferramenta para se mensurar o nível de influência de pessoas e organizações sobre a política. Um interessante trabalho que a utiliza para a análise do sistema financeiro é Minella (2007), que neste trabalho preocupa-se com entidades representativas de classe do sistema financeiro na América Latina.

Então achamos que outro fator para complementar a análise de origem institucional, nível e local de formação acadêmica e destino pós-mandato seriam as ideias econômicas, refletidas aqui nas principais escolas de pensamento econômico ortodoxo no Brasil. Assim consideremos quando Loureiro (1997) classifica duas escolas que terão importância neste trabalho, a FGV (se referindo a Escola de Pós-graduação em Economia, a EPGE, escola da FGV localizada no Rio de Janeiro) e a PUC-Rio, como privatistas e próximas aos bancos.

Ainda temos em termos de diferenciação das estratégias profissionais, o pólo constituído pela EPGE e pela PUC-Rio pode ser denominado “privatista”, não só pelo fato de os dois centros serem estabelecimentos de ensino privado, mas sobretudo por valorizarem teoricamente o papel do mercado no sistema econômico. Além disso, também por estabelecerem laços estreitos com empresas privadas, particularmente com bancos, onde são consultores. (p. 76-7)

Este argumento é importante para o presente trabalho por estas duas escolas, especificamente, centralizarem no setor acadêmico a fonte de recrutamento para as direções do BCB.

A teoria econômica, a sua concepção teórica, influencia na política econômica, como já demonstramos acima. Crocco & Jayme Jr (2003) argumentam que,

A dominância de uma concepção de economia no Brasil nos anos FHC produziu um falso consenso de que existia uma única política econômica a ser implementada. Qualquer alternativa é vista com desconfiança, gerando reações adversas, mesmo antes de implementadas. [...] No atual mundo de liberalização e globalização, a credibilidade de políticas econômicas são asseguradas pela mobilização de poderes políticos e econômicos. Políticas econômicas de caráter neoliberal, ao terem suporte de organismos e capitais internacionais, facilitam o influxo de recursos que criam a credibilidade." (Crocco & Jayme Jr, 2003, p. 13-4)

O fato de haver diferentes escolas econômicas, no Brasil e no exterior, diferenciando-se entre ortodoxas e não-ortodoxas são de suma importância para o entendimento do comportamento dos bancos centrais.

Mas o que seria a ortodoxia do pensamento econômico? Segundo Codato & Cavalieri

[...] ortodoxia, ao invés de ser definida em função do grupo de pertencimento, isto é, sociologicamente, pode ser definida pelo conteúdo teórico: *é a escola de pensamento dominante mais recente na profissão*. É possível conceituar um conjunto mínimo de preceitos teóricos que são esposados pelos membros do *mainstream*. Isso seria a ortodoxia. [...] Em resumo: “ortodoxia” significa, na classificação adotada, que o conteúdo ensinado nas escolas de Economia é próximo daquele mínimo comum esposado pelos departamentos, organizações

e periódicos dominantes e/ou mais prestigiados da profissão. (Codato & Cavalieri, 2015, p. 04)

Com isto, utilizaremos então para o próximo capítulo as análises baseadas no perfil geral dos dirigentes, com sua formação acadêmica (no sentido formal), se eles tiveram passagem por centros da ortodoxia do pensamento econômico (no caso dos diretores) e a origem e destino pós-mandato (este último apenas para os presidentes).

Capítulo 03 – O perfil dos dirigentes do Banco Central do Brasil (1995 – 2014)

Neste capítulo iremos fazer uma análise geral do perfil dos presidentes e diretores que passaram por cargos de direção – presidência e diretorias – em 20 anos, de 1995 a 2014, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), nos dois mandatos Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e no primeiro mandato de Dilma Vana Rousseff (2011 – 2014).

No primeiro caso, o dos presidentes do BCB, são seis indivíduos, que tiveram cada um deles um único mandato. Já para o segundo caso, o dos diretores, que são 39 indivíduos distintos em um total de 64 nomeações (aqui repetindo-se indivíduos iguais), como pode ser visto no Anexo 01¹³.

A pesquisa foi feita através dos currículos arquivados nos diários oficiais disponíveis no site do Senado Federal do Brasil, pois, como vimos, segundo a Constituição Federal, o Senado deve aprovar a nomeação do presidente e dos diretores do Banco Central do Brasil. Como nosso objetivo passa por discutir de onde foram imediatamente recrutados, já que o protocolo do currículo acontece exatamente anterior à seleção do diretor, esta foi considerada a melhor fonte de currículos para nós. Apenas alguns casos exigiram outras vias por não encontrarmos o currículo protocolado no Senado, como o de Carlos Eduardo de Freitas, diretor no período do Governo Fernando Henrique, que teve o seu currículo encontrado em um documento de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados, e Afonso Sant'Anna Bevilaqua, diretor no período Lula, o qual tivemos acesso às suas informações via Plataforma Lattes.

Dividiremos este capítulo em dois subcapítulos, um dedicado aos presidentes e outro aos diretores. No primeiro teremos a instituição de origem, a formação acadêmica e destino pós-mandato. Para o segundo caso, teremos a origem e o perfil acadêmico destes. O pós-mandato não foi possível por falta de fontes que possibilitassem dados confiáveis do seu destino pós-BCB. No entanto, a maior quantidade de indivíduos permite conclusões mais firmes do que no primeiro caso, e por isto será nosso principal foco desta dissertação.

¹³ Não acrescentamos no anexo a lista de presidentes e seu período, pois este está representado o suficiente em um quadro no subcapítulo sobre o perfil dos presidentes.

3.1 O perfil dos presidentes do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma

Nestes 20 anos foram nomeados seis presidentes para o Banco Central do Brasil: Pêrsio Arida, Gustavo Loyola, Gustavo Franco, Armínio Fraga, Henrique Meirelles e Alexandre Tombini, respectivamente. A mediana do tempo de duração destes mandatos (excetuando Alexandre Tombini, por ainda não ter tido seu mandato concluído pois, inclusive, ainda é presidente do BCB neste segundo mandato de Dilma) é de 799 dias, sendo Henrique Meirelles o que passou mais tempo na função, oito anos, ou todos os dois mandatos do Governo Lula. A idade média que eles assumiram a presidência foi de 45 anos e meio.

Destes, apenas um foi recrutado diretamente do Banco Central, Alexandre Tombini (apesar de Gustavo Loyola também ser funcionário de carreira do Banco, este se encontrava licenciado da instituição para ser sócio-diretor da MCM Consultores Associados). No entanto, Alexandre Tombini, antes de assumir sua primeira diretoria, na Direc em 2005, se encontrava trabalhando no Fundo Monetário Internacional (FMI). Três foram recrutados do sistema financeiro, um de uma instituição pública, o BNDES (que foi o caso do Pêrsio Arida, o qual presidia este banco de investimento), e um da academia, vindo da PUC-Rio.

Quadro 02
Instituições de origem e de destino dos presidentes do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma¹⁴

Presidente	Governos por quais passou	Origem	Destino
Pêrsio Arida	FHC 1	BNDES	Opportunity Asset Management Ltda.
Gustavo Loyola	FHC 1	MCM Consultores Associados	Tendências Consultoria
Gustavo Franco	FHC 1/FHC 2	PUC-Rio	PUC-Rio
Armínio Fraga	FHC 2	Soros Fund Management	Soros Fund Management
Henrique Meirelles	Lula 1/Lula 2	FleetBoston's Global and Wholesale Bank	Autoridade Pública Olímpica
Alexandre Tombini	Dilma 1	BCB	-

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

¹⁴ Tabelas com origem e destino de presidentes do BCB, com períodos distintos deste trabalho, podem ser vistas em Novelli (1999) e Rua (1997).

Os que tiveram origem¹⁵ no próprio Setor Público foram apenas dois, e apenas um teve um destino pós-mandato também no setor público, Meirelles. Metade deles foi para consultorias, pois assim “maximizam” suas experiências e influências dentro da autoridade monetária com mais empresas, prestando consultoria a elas, como Loureiro disse e citamos na discussão bibliográfica.

Já em relação à formação, apenas um não é graduado em Economia, Henrique Meirelles, formado em Engenharia da Produção. Todos eles possuem doutorado, no entanto, Meirelles é o único a não ser na área de Economia. Destes, apenas um doutorou-se no Brasil, Gustavo Loyola, na Fundação Getúlio Vargas. Este quadro é próximo ao que Loureiro (1999) já havia verificado para o período entre 1965 e 1995, quando 88,8% tinham pós-graduação (aqui 100% possui doutorado) e 75% destes que possuíam pós-graduação foram obtidas nos EUA, país com as principais escolas de pensamento ortodoxo da ciência econômica.

Quadro 03
Formação acadêmica dos presidentes do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma

Presidente	Governos por quais passou	Graduação	Instituição da graduação	Doutorado	Instituição do doutorado
Pérsio Arida	FHC 1	Economia	USP	Economia	MIT
Gustavo Loyola	FHC 1	Economia	UnB	Economia	FGV
Gustavo Franco	FHC 1/FHC 2	Economia	PUC-Rio	Economia	Harvard
Armínio Fraga	FHC 2	Economia	PUC-Rio	Economia	Princeton
Henrique Meirelles	Lula 1/Lula 2	Engenharia de Produção	USP	Honoris Causa	Bryant College
Alexandre Tombini	Dilma	Economia	UnB	Economia	Universidade de Illinois

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Por o universo de presidentes neste período ser pequeno e a maior contribuição deste trabalho ser na parte dos ocupantes das diretorias, nos limitaremos a apontar aqui que desde o governo FHC, majoritariamente os presidentes são homens¹⁶ economistas

¹⁵ Quando tratamos sobre a origem é importante frisar que falamos sobre a instituição a qual cada indivíduo estava vinculado imediatamente anterior à sua posse, como fizeram os autores citados na discussão bibliográfica. Este critério continuará a ser usado daqui por diante, incluindo o caso dos diretores.

¹⁶ Nunca houve uma presidente mulher no BCB, nem sequer de forma interina. Veremos no próximo subcapítulo que esta é uma realidade também para os ocupantes das diretorias da instituição.

formados nos principais centros de economia do país (aqui USP, UnB e PUC-Rio) com doutorado nos EUA, um centro da formação ortodoxa acadêmica da economia mundial, recrutados majoritariamente no sistema financeiro e voltando para este, pós-mandato: a típica porta-giratória.

3.2 O perfil dos diretores do BCB nos governos Cardoso, Lula e Dilma

Neste período de 20 anos, temos três presidentes da República distintos, em cinco mandatos diferentes (no governo Dilma apenas consideramos o seu primeiro mandato, finalizado no último ano que esta pesquisa contempla), com apenas quatro ministros da Fazenda. Foram 64 mandatos de diretores para as oito diretorias do Banco Central do Brasil, sendo 39 indivíduos diferentes, quase a totalidade destes eram homens, 37, sendo apenas duas mulheres nomeadas, uma no governo FHC e outra no governo Lula. Esta tendência de maioria masculina também é verificada em outros bancos centrais, como na pesquisa de (Farvaque, Hammadou & Stanek ,2009, p. 105), o qual verificou que 98,6% de seu universo era formado por homens¹⁷.

Vejamos a distribuição de nomeações destes diretores por mandato presidencial na tabela abaixo.

Tabela 02
Nomeações de diretores por mandato (1995 – 2014)

¹⁷ No entanto, esta divisão não era tão padronizada dentro dos diferentes bancos centrais, como o autor mostra: “Among the 175 decision makers who were in charge of monetary policy in the 9 surveyed OECD central banks, only 20 were women (11.4 %). However, in the analyzed period their number increased from 7 (out of 70) in 1999:Q1 to 12 (out of 68) in 2006:Q3 to come back down to 9 (out of 74) in 2008. 7 The most feminized MPC is Sweden’s where, since 2003, the council includes 50% of women. During some periods, women represented a third (3 out of 9 committee members) of the Bank of England’s MPC. On the other hand, in Switzerland as well as in New Zealand there were no women during the whole period, while in the ECB, the RBA, Bank of Canada as well as in the Bank of Japan, one of the MPC members was female (not necessarily the same during the whole period, but usually female members are replaced by other women 8).” (Farvaque, Hammadou & Stanek ,2009, p. 105)

	Frequência	Percentual
Pré-FHC	5	7,8
FHC 1	7	10,94%
FHC 2	13	20,31
Lula 1	21	32,8
Lula 2	13	20,31
Dilma	5	7,8
Total	64	100,0

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

O período onde houve mais nomeações foi o primeiro governo Lula, 21 novas nomeações, onde dois fatores determinaram tal fato. Nove nomeações foram feitas na imediata troca de governo, demonstrando que a troca de partido no governo, da situação para a oposição (diferente do caso de Itamar Franco para Fernando Henrique Cardoso) é importante, pois naturalmente há a troca da equipe governamental. Apenas três diretores permaneceram mais alguns meses no cargo, ainda com Lula, Carlos Eduardo de Freitas que ficou até maio de 2003 na Diorf, Ilan Goldfajn que permaneceu até julho do mesmo ano na Dipec, uma diretoria bastante importante, e Beny Parnes na Direx, também importante, até outubro de 2013.

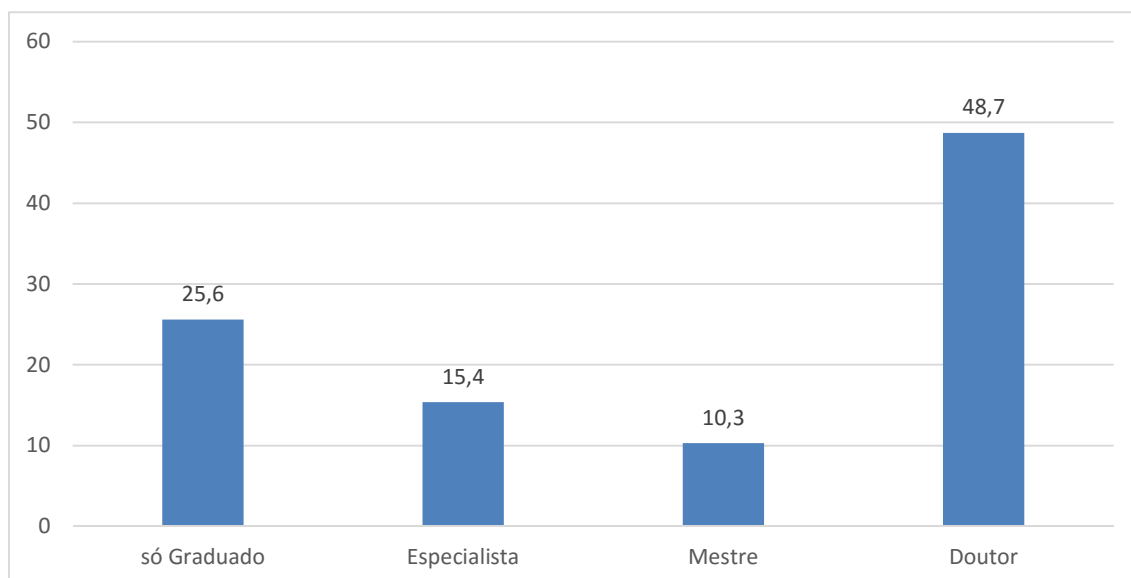
O outro fator importante para este grande número de nomeações foi a troca de ministro da Fazenda, passando de Antonio Palocci para Guido Mantega, em março de 2006. Apesar desta mudança ter sido dentro do governo Lula, ela simbolizou uma alteração de política econômica, pois Palocci simbolizava uma política econômica liberal, enquanto que Mantega uma política econômica “neodesenvolvimentista”. Como consequência, foram sete novas nomeações de diretores neste mesmo ano. Isto tudo mesmo tendo a continuação do mesmo presidente do BCB, Henrique Meirelles. No governo Dilma, mesmo com a troca de presidente do Banco Central, assumindo Alexandre Tombini, apenas quatro nomeações foram imediatas, uma delas por Tombini ter deixado a Dinor vazia para assumir a presidência. Algo a ser considerado é que em todos os quatro anos de Dilma, não houve mudança em nenhuma das diretorias consideradas mais estratégicas (Dipec, Direx e Dipom), permanecendo os mesmos que trabalharam com Lula e Meirelles.

Analisemos, agora, a formação acadêmica e seus setores de origem, nos dois próximos subcapítulos.

3.2.1 A Formação acadêmica dos diretores do BCB (1995 – 2014)

Os diretores do BCB, assim como vemos em outros bancos centrais pelo mundo, possuem uma formação acadêmica mais apurada do que outras áreas. Dos 39 diretores deste período, 74,4% possui alguma pós-graduação, *latu sensu* ou *stricto sensu*. A maior presença é de doutores (48,7%), seguido por só graduados (25,6%), especialistas (15,4%) e mestres (10,3%). Dos 19 doutores, apenas um não cursou doutorado na área de economia, Anthero de Moraes Meirelles, doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. E de forma geral, 66,7% destes diretores cursaram em algum momento cursos na área de economia, seja na graduação, especialização, mestrado ou doutorado.

Gráfico 01
Percentual de diretores do BCB por tipos de diplomas (1995-2014)

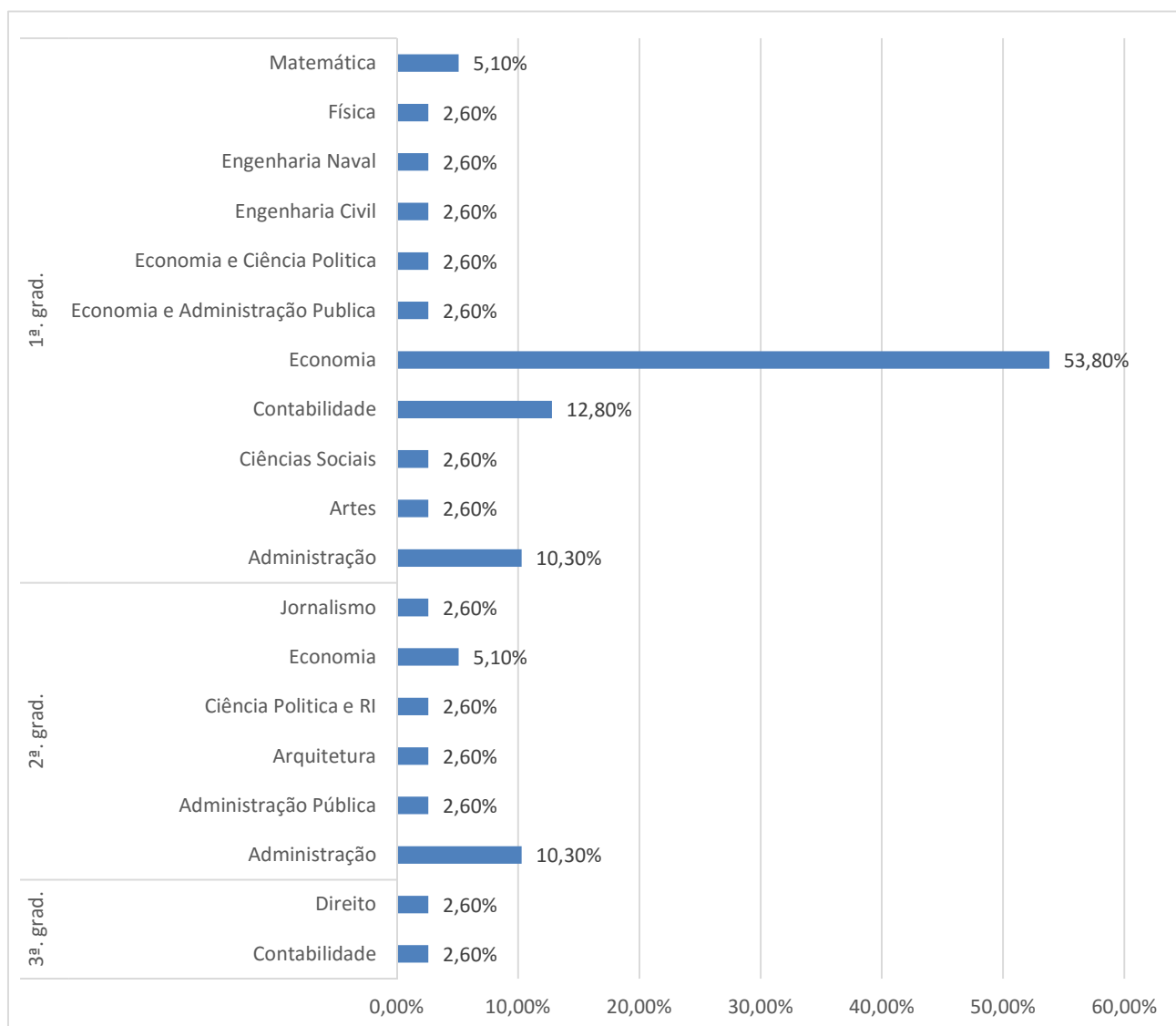


Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil/NUSP/UFPR

Esta tendência também é verificada em pesquisas feitas em outros bancos centrais. Como demonstra Farvaque, Hammadou & Stanek (2009) para o caso de sua pesquisa, que envolveu os bancos centrais dos países da OCDE, “Among the 175 monetary policy makers we surveyed, the biggest part (32%) is PhD holders, followed by professors (25%), and masters (21%), further completed by a significantly smaller participation of bachelors (16%) and by the smallest group of MBA holders (6%)” (p. 108).

O conhecimento técnico é importante para assumir uma vaga de diretor no BCB. Especialmente na área da economia. Como vimos, a quase totalidade de doutores é da área de Economia, na graduação não chega a tanto, mas são maioria, como podemos ver no gráfico abaixo.

Gráfico 02
Percentual de diretores do BCB por tipos de diplomas de graduação (1995-2014)



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil/NUSP/UFPR

Uma tendência que se manteve, já havia sido observada por Novelli (1999) e Loureiro (1997) é a grande presença de indivíduos formados em doutorado no exterior, especificamente nos EUA, assim como vimos no caso dos presidentes do BCB. A proporção é um pouco menor do que a de presidentes, onde de seis indivíduos observados cinco foram formados doutores nos EUA, 83,3%. Mas é ainda muito alta: dos 19 doutores, 16 foram formados no exterior, mas 14 deles em universidades dos EUA. Os outros dois foram em universidades europeias, na inglesa Universidade de Oxford e na francesa Paris 1 Panthéon-Sorbonne. A universidade estadunidense com maior frequência destes diretores foi a Universidade da Califórnia – Berkeley, com seis indivíduos, concentrando 31,6% de todos os doutores deste período no BCB. Para o restante dos casos houve uma

alta distribuição dentre outras universidades, indo de Harvard à Universidade de Illinois. Vejamos a distribuição de todos os doutores por universidade na tabela abaixo.

Tabela 03
Distribuição dos diretores do BCB com doutorado por países de origem e universidades (1995-2014)

	Frequência	Porcentual
Estados Unidos		
Berkeley	6	31,6
Harvard	2	10,5
Universidade de Illinois	2	10,5
Princeton	2	10,5
Massachusetts Institute of Technology	1	5,3
Stanford	1	5,3
subtotal	14	73,7
Brasil		
Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro	1	5,3
Universidade Federal de Minas Gerais	1	5,3
Universidade de São Paulo	1	5,3
subtotal	3	15,38
Europa		
Oxford	1	5,3
Paris 1 Panthéon-Sorbonne	1	5,3
subtotal	2	10,5
Total	19	100,0

Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil/NUSP/UFPR

A grande presença de doutores em universidades americanas põe uma questão importante em pauta, o nível de ortodoxia na formação destes diretores. Com isto passemos da análise da formação acadêmica geral para, especificamente, seu tipo de formação na Economia, o tipo de formação teórica presente¹⁸.

Utilizaremos o trabalho de Codato & Cavalieri (2015) sobre a ortodoxia do pensamento econômico – conceito exposto no capítulo anterior – aplicado à análise dos

¹⁸ Dênio Nogueira (1993) em entrevista ao CPDOC-FGV exclamou que “[...] Um homem que foi presidente de um banco central de qualquer país do mundo não pode deixar de ser um monetarista, ou então é uma loucura! Um homem que não entende de moeda ou não acredita na moeda, como os chamados estruturalistas, não pode jamais aceitar um convite para ser presidente de banco central, ou então vai ser um péssimo presidente [...]”. (p. 65)

dirigentes do Banco Central do Brasil no período 1995 a 2014¹⁹, os mesmos que são objetos do presente trabalho.

Este é um conceito contextual, inclusive para as universidades envolvidas, ou seja, as instituições classificadas como ortodoxas aqui são classificadas para o período que os diretores estudaram²⁰.

Baseado nisto, Codato & Cavalieri classificaram dez instituições de ensino, dentre o universo de universidades às quais os diretores do BCB deste período tiveram alguma formação (graduação, especialização, mestrado ou doutorado), como ortodoxas. São elas: Berkeley, FGV-RJ, Harvard, MIT, Oxford, Princeton, PUC-Rio, Stanford, Universidade de Illinois e USP, a maior parte delas universidades americanas.

Estes autores detectaram, então, que 53,8% dos diretores do BCB haviam tido formação em alguma instituição de ensino ortodoxo, conforme podemos ver na tabela abaixo.

Tabela 04
Diretores do BCB conforme formação intelectual (1995-2014)

		Frequência	Porcentual
Formação econômica ortodoxa	sim	21	53,8
	não	18	46,2
	Total	39	100,0

Fonte: Codato & Cavalieri (2015)

Mas como os autores lembram, não podemos fazer uma conexão direta entre a formação econômica e a política econômica (se ela será liberal ou keynesiana, por exemplo), apesar de ser uma variável importante.

Interpretações sobre o comportamento dos agentes administrativos do Banco Central do Brasil, tomadas de posição, eleições de prioridade, escolhas políticas, etc. não podem ser deduzidas automaticamente daí, embora, como já se sabe, não são indiferentes ao *background* educacional (Farvaque et al. 2009; Göhlmann & Vaubel 2007). (Codato & Cavalieri, 2015, p. 03)

¹⁹ A análise destes pesquisadores foi realizada com o mesmo banco de dados utilizado para esta dissertação.

²⁰ A média da data de nascimento destes diretores é de outubro de 1955, então devemos considerar que são indivíduos que começaram sua vida acadêmica, graduando-se, em meados da década de 1970.

Então podemos definir um perfil predominante para os diretores do BCB neste período, o de um doutor em economia formado nos EUA. Passemos, agora, para o perfil de carreira destes indivíduos.

3.2.2 A fonte de recrutamento dos diretores do BCB (1995 – 2014)

Como vimos na literatura sobre dirigentes de bancos centrais, podemos dividir as fontes de recrutamento de forma ampla em três tipos diferentes, e que iremos chamar: “Academia”, “Setor Público” e “Setor Privado”. O Setor Público contempla o Banco Central do Brasil, principalmente, mas também outros órgãos do Governo Federal e órgãos internacionais multilaterais, tal como o Fundo Monetário Internacional, pois estes representam governos. A Academia contempla a origem em universidades e o Setor Privado todas as empresas privadas, mas a maior presença é de empresas ligadas ao sistema financeiro. Alguns diretores exerciam mais de uma função simultaneamente antes de assumir alguma diretoria, neste caso consideramos a que se mostrava de maior importância em seus currículos. Como no caso de Francisco Lafaiete de Pádua Lopes, economista conhecido como Chico Lopes, que antes de assumir uma diretoria trabalhava como Diretor-Presidente da empresa Macroeconômica e dava aulas na PUC-Rio. Então, em seu caso, foi selecionado como vindo do Setor Privado, pois a Macroeconômica aparecia com maior destaque, como forma de sobrevivência profissional. Todos os quatro casos que isto ocorreu foram de profissionais de outras áreas que também davam aula.

Vejamos como está esta divisão para os diretores do BCB neste período.

Tabela 05
Tipo de cargo anteriormente ocupado pelo diretor quando foi nomeado, por partido

		Academia	Setor público	Setor privado	Total
	n	2	8	11	21
PT	%	9,5%	38,1%	52,4%	100,0%
	n	4	7	7	18
PSDB	%	22,2%	38,9%	38,9%	100,0%
	n	6	15	18	39
Total	%	15,4%	38,5%	46,2%	100,0%

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Manteremos os dados agregados agora por partido, pois se dividirmos por governo, tal como estávamos fazendo, ou mesmo por mandatos, o número de diretores seria muito baixo. Então os dois governos FHC ficaram com o nome do seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Lula e Dilma com o nome do Partido dos Trabalhadores (PT).

Podemos pensar que a instituição BCB está consolidada e o partido no governo não altera significativamente se a origem é interna ou externa ao próprio governo. O PSDB recrutou 38,9% dos seus diretores do próprio Setor Público (aqui incluso o BCB), enquanto que o PT 38,1%.

Já no que se refere à Academia, é importante destacar que dos que apareceram como vindos deste setor, quatro deles vieram da PUC-Rio, universidade classificada, como vimos, ortodoxa. Além dos outros dois serem também da ortodoxa FGV do Rio de Janeiro. Outros quatro diretores também davam aulas como profissão secundária, dois na PUC-Rio, um na FGV e o único que ministrava aulas como Professor-Visitante no exterior, Paulo Vieira da Cunha que dava aulas na Universidade de Columbia.

De modo geral, a maior parte é recrutada fora do Setor Público, 61,5% nos 39 casos dos 20 anos estudados, com variações de menos de um por cento para cada partido no governo. A maior diferença dentre os partidos foi a origem externa dos diretores. No caso do PSDB, dos 11 que vieram de fora, sete foram do Setor Privado e quatro da Academia, enquanto que no PT, dois 13 dirigentes de origem externa, apenas dois vieram

da Academia, enquanto que os outros nove vieram do Setor Privado. Percentualmente seria uma diferença significativa, mas em números absolutos a diferença é de apenas dois indivíduos.

Algo a ser considerado nas fontes de recrutamento é que nenhuma instituição se “concentra” como fonte de novos diretores, não há uma repetição de empresas ou outros tipos de organizações privadas. Para se ter uma ideia, excetuando a Academia, com a PUC-Rio e a FGV, só o Banco do Brasil e o Credit Suisse forneceram mais de indivíduo que se tornou diretor neste período.

Não podemos falar de um “diretor-tipo” predominante em todos os sentidos (origem e formação), mas de tipos prevalecentes: (i) o doutor em economia que se formou em uma universidade de ensino ortodoxo vindo da iniciativa privada; (ii) o diretor vindo do Setor Público, majoritariamente do próprio Banco Central com um menor nível educacional (relativo à pós-graduação); e (iii) o acadêmico professor doutor de uma instituição de ensino ortodoxa, como a PUC-Rio.

Capítulo 04 – Os critérios de recrutamento para as diferentes diretorias

Até agora analisamos as diretorias de forma agregada, dividindo-as apenas por mandatos, governos ou períodos do partido dos presidentes no governo. No entanto, esta visão geral limita algumas possibilidades a serem exploradas de identificarmos padrões de recrutamento. Para superar isto utilizaremos a proposta de Olivieri (2009), a divisão das diretorias do BCB em dois tipos distintos: as diretorias que formulam política econômica e as que não formulam, responsáveis pela burocracia interna ou pela fiscalização.

Como a proposta que será seguida aqui foi demonstrada no capítulo sobre a discussão bibliográfica, especificamente no subcapítulo sobre dirigentes de bancos centrais, lembremos apenas qual diretoria ficará em cada divisão, as diretorias de Políticas Monetária e Cambial incluem a Direx, Dipom e Dipec. Já as diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração incluem a Difis, Dirad e Dinor.

Mantivemos a Diorf fora, assim como Olivieri, pois apenas em maio de 2011 esta diretoria passou de Liquidações e Controle de Operações do Crédito Rural para Organização do Sistema Financeiro e Controle do Crédito Rural, passando agora a ser uma diretoria com característica de *central banking*. Além disto, por ser um período pequeno da nossa análise, de maio de 2011 a dezembro de 2014, dificultariam as comparações.

A origem considerada aqui será do que cada diretor exercia antes de assumir qualquer uma das diretorias, se ele assumiu a Direx antes de assumir a Dipec, por exemplo, iremos considerar a função antes da Direx. Tomamos este critério por entender que o mais importante é a origem prévia ao Banco Central, então este assumir várias diretorias após entrar na instituição não poderia aumentar a proporção de “burocratas” aqui.

Cada unidade observada aqui se refere a uma nomeação feita para uma das seis diretorias que foram consideradas, o que deu um total de 47 nomeações distintas, apesar desta envolver 35 diretores diferentes. Mas para ser possível fazermos uma análise comparativa entre governos, consideramos cada nomeação que passou por cada um dos governos, o que inclui as nomeações que vieram antes do governo FHC no universo de diretores do governo FHC e diretores que foram nomeados antes do presidente Lula

assumir, mas que trabalhou em seu governo, contabilizados como fazendo parte da equipe. A mesma coisa valendo para Dilma. Sérgio Darcy da Silva Alves, por exemplo, que foi nomeado para a Dinor em 1997, no governo FHC e foi exonerado apenas em 2006, em Lula, foi contado tanto para a tabela de FHC quanto para a de Lula. Com este critério, mesmo um exemplo de burocrata bem sucedido dentro do Banco Central foi posto como externo, o caso de Alexandro Tombini, pois antes de assumir vagas em diretorias Tombini estava ocupando um cargo no FMI, apesar deste ser indicado pelo governo.

No entanto, no final, quando analisamos de forma geral os três governos, não fizemos uma dupla contagem, ou seja, uma nomeação equivalia a um diretor no cargo.

Este capítulo está dividido por análises separadas por governo, mas com um quarto subcapítulo dedicado à análise geral do período, considerando os três governos juntos.

4.1 Governo FHC (1995 – 2002)

Começamos nossa análise pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, com os dois mandatos deste presidente que ocuparam oito anos deste período, de 1995 a 2002. Aqui podemos ver uma continuação da tendência verificada por Olivieri, ou mesmo o ápice desta tendência²¹, pois, assim como no caso do período estudado pela autora, o qual as diretorias de Políticas Monetária e Cambial tiveram 78% de ocupações por dirigentes estatais temporários, em FHC estes também foram os que ocuparam tais cargos, mas sendo 100% dos casos.

Em relação às outras diretorias, de Fiscalização, Normatização e Administração, tivemos sete burocratas confirmando tal tendência. Vale salientar que em um dos casos onde classificamos o indivíduo como vindo de fora, Cláudio Ness Mauch, que ocupou a Difis, apesar dele ter tido uma origem como burocrata do BCB, um funcionário de carreira do Banco, antes de ser recrutado como diretor ele se encontrava no Banco Meridional exercendo um cargo também de diretoria, o que nos fez classificá-lo como vindo de fora, já que o critério é a função imediatamente anterior a entrada na diretoria do BCB.

Quadro 04

²¹ Lembremos que há um período de interseção em nosso trabalho e o de Olivieri, entre os anos de 1995 e 2000, já que esta estudou até 2000, não fechando o período do Governo FHC.

Composição das diretorias do BCB (Governo FHC)

Cargos	Dirigentes de origem externa	Burocratas
Diretorias de Políticas Monetária e cambial	10 (100%)	0 (0%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	4 (40%)	6 (60)%

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Tivemos duas naturezas distintas de origem dos dirigentes que vieram de fora, o mercado privado, com bancos e empresas de consultoria financeira, e instituições de ensino. Vale lembrar, como já dissemos em capítulo anterior, que as duas únicas escolas de Economia que estes foram recrutados, imediatamente anterior ao período como diretores, foram a PUC-Rio e a FGV-RJ.

Outro aspecto a ser levado em conta é a formação destes diretores. Percebemos que havia mais uma característica nas pessoas que ocuparam estas diretorias estratégicas: a de ter formação (em alguns casos apenas no mestrado e/ou doutorado, pois a graduação é de outra área) em Economia²². Vejamos como se deu esta distribuição para o Governo FHC.

Quadro 05

Formação acadêmica dos diretores no Governo FHC (Por tipo de diretoria)

Formação	Com formação em Economia	Com outras formações
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	9 (90%)	1 (10%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	4 (40%)	6 (60%)
Total	13 (65%)	7 (35%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Segundo dados expostos por Novelli, dos 91 diretores do BCB de 1965, ano do início de seu funcionamento, até 1998, último ano da pesquisa deste autor, houve um total de 50 diretores que possuíam graduação em Economia, equivalendo a 55% deste universo. Esta proporção variou, tal como no Governo Castelo Branco – o qual foi um economista para o total de quatro diretores – ao Governo Collor – onde de 10 diretores,

²² Consideramos economistas aqui todos os que possuem formação na área, seja a nível de graduação, mestrado ou doutorado, deixando de lado discussões muito específicas do que é ser economista, tal como Lebaron (2001) analisa.

nove foram economistas²³. Mas há uma concentração destes economistas nas diretorias de Política Monetária e Cambial, fato que não pode ser visto quando analisamos de forma agregada todas as diretorias.

Já nossa pesquisa aponta que no governo FHC 60% dos diretores estudados (lembremos que neste capítulo estamos utilizando as seis diretorias selecionadas) possuíam graduação, ou alguma pós-graduação, na área. Mas devemos nos atentar ao fato de que nas principais diretorias, as de Políticas Monetária e Cambial, a presença de economistas foi de 90% dos casos, o que demonstra uma maior importância do conhecimento técnico para exercer a função.

No outro caso, para as diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração, podemos atribuir duas explicações ao fato de haver apenas 40% de indivíduos com alguma formação em Economia: (i) como o recrutamento é interno, muitos dos funcionários não são economistas, pois a exigência para fazer concurso do Banco é ser graduado em uma área qualquer; (ii) como estes não são *policymakers*, a necessidade de conhecimento técnico de economia é menor do que para o outro conjunto de diretorias.

4.2 Governo Lula (2003 – 2010)

No período do governo Lula, as diretorias de Políticas Monetária e Cambial foram ocupadas em 90% por dirigentes de origem externa. O valor é menor do que nos governos FHC, quando a totalidade destes diretores tiveram tal origem, como já vimos. Já para o caso de diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração, o governo Lula apresentou 57% de burocratas, muito próximo aos verificados por nós no governo FHC.

²³ O quadro exposto por Novelli conteve todas as diretorias, diferente desta análise específica que estamos fazendo.

Quadro 06
Composição das diretorias do BCB (Governo Lula)

Cargos	Dirigentes de origem externa	Burocratas
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	18 (90%)	2 (10%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	3 (43%)	4 (57%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Estes dirigentes estatais temporários foram recrutados, também, de dois lugares: os bancos e consultorias e a academia. Como já expusemos no capítulo anterior, esta é a tendência desde a criação do BCB.

Por fim, verificamos que a presença de indivíduos com formação em Economia no Governo Lula foi ainda maior, chegando a 100% dos casos, também apresentando uma quantidade bem maior de economistas em diretorias que não são de *policymakers* do que no período FHC.

Quadro 07
Formação acadêmica dos diretores no Governo Lula (Por tipo de diretoria)

Formação	Com formação em Economia	Com outras formações
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	20 (100%)	0 (0%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	3 (43%)	4 (57%)
Total	23 (85%)	4 (15%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

4.3 Governo Dilma (2011 – 2014)

No mandato da Presidente Dilma houve apenas seis diretores, apenas um para cada uma das seis diretorias tratadas aqui, sendo metade destes continuação do governo Lula.

Como podemos constatar no quadro 06 a tendência também é verificada neste governo, com as diretorias de Políticas Monetária e Cambial sendo ocupadas em dois terços por dirigentes de origem externa e as de Fiscalização, Normatização e Administração sendo majoritariamente (66,6%) por burocratas.

Quadro 08
Composição das diretorias do BCB (Governo Dilma)

Cargos	Dirigentes de origem externa	Burocratas
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	2 (66,6%)	1 (33,3%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	1 (33,3%)	2 (66,6%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Já em relação à formação por cada tipo de diretoria (quadro abaixo), o Governo Dilma também dá continuidade a esta tendência. Apesar de ser um universo pequeno, de apenas seis diretores, esta continuidade demonstra que esta questão não é aleatória.

Quadro 09
Formação acadêmica dos diretores no Governo Dilma (Por tipo de diretoria)

Formação	Com formação em Economia	Com outras formações
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	3 (100%)	0 (0%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	2 (66,6%)	1 (33,3%)
Total	5 (83,3%)	1 (17,6%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

4.4 Considerações acerca dos três governos

Os três governos seguiram as tendências já vistas em períodos anteriores sobre o perfil de recrutamento. Assim como mostra o Quadro 10, abaixo, que sintetiza o agregado de todos os governos, a tendência se mantém. Isto é natural, tendo em vista que isto foi verificado em cada um dos três momentos diferentes. De um total de 28 ocupantes das Diretorias de Políticas Monetária e Cambial, 26 eram dirigentes de origem externa, sendo apenas dois de origem interna ao Banco. Já nas de diretoria Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração, esta com uma rotatividade muito menor, apenas 19 nomeações, mais da metade foram de diretores de origem interna.

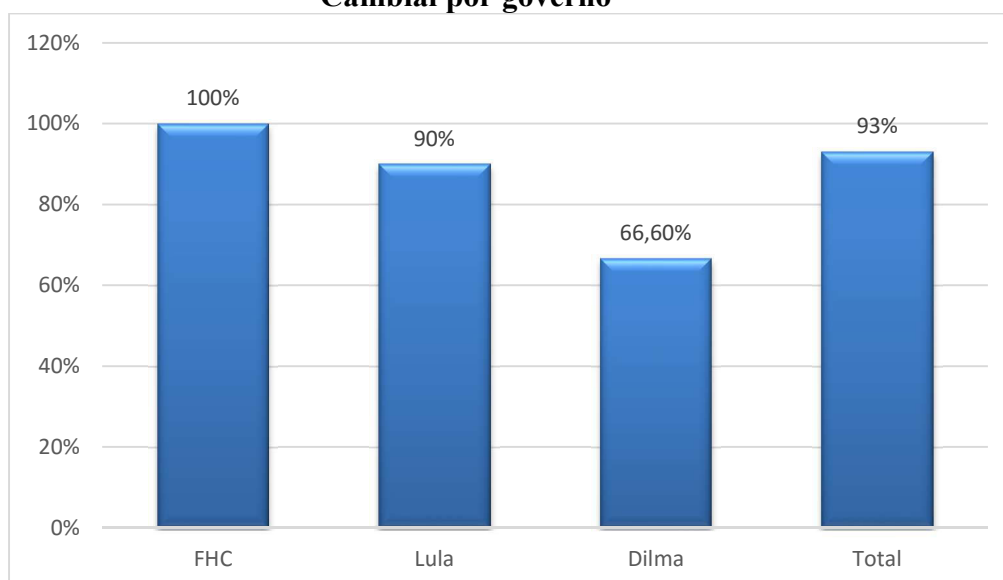
Quadro 10
Composição das diretorias do BCB (Governos FHC, Lula e Dilma)

Cargos	Dirigentes de origem externa	Burocratas
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	26 (93%)	2 (7%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	8 (42%)	11 (58%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Nas diretorias de Políticas Monetária e Cambial os dirigentes de origem externa variaram entre 100% e 66%, como podemos ver no gráfico abaixo.

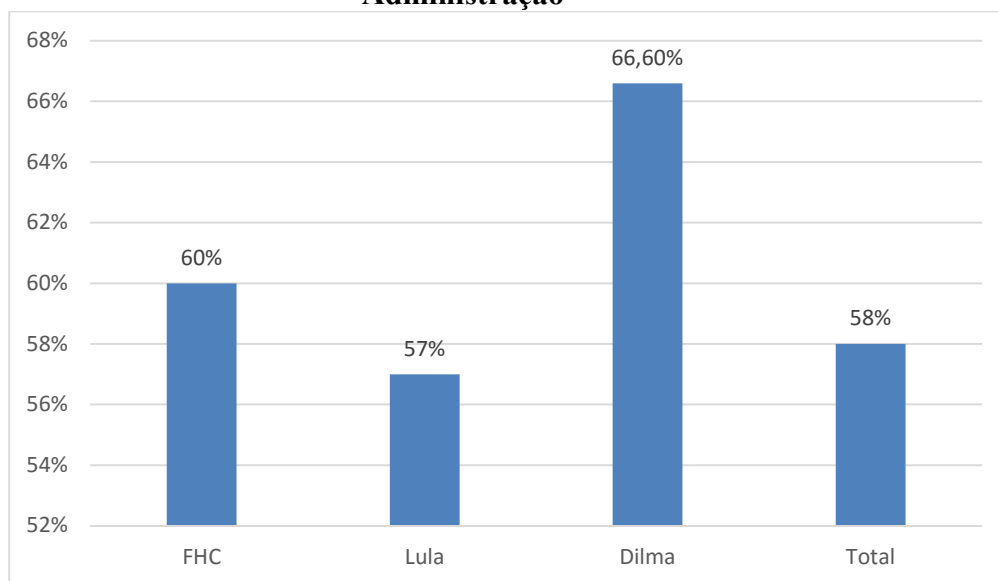
Gráfico 03
Presença de dirigentes de origem externa nas diretorias de Políticas Monetária e Cambial por governo



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Já em relação às diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração, a presença de burocratas também foi sempre majoritária, oscilando de 57% a 66%. Aqui podemos ver uma maior estabilidade desta proporção se comparada às outras diretorias, pois varia apenas 9,6 por cento.

Gráfico 04
Presença de burocratas nas diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração



Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Já sobre a relação entre formação em Economia e preenchimento das distintas diretorias podemos ver de forma global da seguinte forma.

Quadro 11
Formação acadêmica dos diretores do BCB (Governos FHC, Lula e Dilma)

Formação	Com formação em Economia	Com outras formações
Diretorias de Políticas Monetária e Cambial	3 (100%)	0 (0%)
Diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração	2 (66,6%)	1 (33,3%)
Total	5 (83,3%)	1 (17,6%)

Fonte: Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil; NUSP/UFPR

Com isto podemos concluir que não há aleatoriedade no preenchimento destas diretorias, cada um dos dois conjuntos de diretorias possuem critérios para tal. O primeiro, o de diretorias de Políticas Monetária e Cambial é o de ser um dirigente de origem externa, ou seja, alguém externo ao próprio Banco Central. O segundo, o das diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração o de ser pessoas internas à instituição.

Por fim, podemos concluir que os economistas de formação concentram-se nas diretorias do primeiro grupo de diretorias, enquanto que os sem formação em economia, no segundo.

Considerações Finais

O objeto de trabalho desta dissertação foram os dirigentes do Banco Central do Brasil do período de 1995 a 2014, passando por cinco mandatos de três presidentes diferentes, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Isto equivaleu a 64 nomeações de diretores os quais tiveram 39 indivíduos diferentes e seis presidentes distintos desta instituição.

O objetivo aqui foi encontrar, utilizando-se de estatística descritiva, um perfil de origem e acadêmico para estes dirigentes, presidentes e diretores, com base em nosso banco de dados. Além disto testamos a hipótese de Olivieri (2007) o qual diz que há critérios distintos para o preenchimento das diretorias do Banco Central do Brasil: dividindo-as em (i) diretorias de Políticas Monetária e Cambial; e (ii) diretorias de Fiscalização, Normatização e Administração. Este primeiro grupo com diretorias responsáveis pela elaboração de políticas macroeconômicas, e a segunda seriam as envolvidas com atividades de fiscalização e normatização bancária e de assuntos internos do Banco.

Baseados na literatura sobre perfil de dirigentes de bancos centrais, o qual discute origens, perfis acadêmicos, de idade, gênero, destino pós-mandato e outras variáveis, nos propusemos a analisar um período o qual a literatura brasileira não contemplava para o caso do Banco Central do Brasil, além do diálogo com a literatura mais atual, principalmente a europeia dos anos 2000 até hoje, com o acréscimo de Adolph (2013). Como a pesquisa para o caso brasileiro mais atualizada até então foi no ano 2000, com Oliveri, este trabalho tem como primeiro mérito atualizá-lo até o ano de 2014, final do governo Dilma I. Segundo, conversar com dois tipos distintos de análises do BCB para dirigentes, Novelli (1999) e Loureiro (1997) os quais analisaram de forma geral os dirigentes da instituição e Olivieri (2007) que propôs uma divisão por tipos de diretorias. O terceiro mérito é o diálogo com a bibliografia internacional, aprimorada a partir da segunda metade da década de 2000, o que era impossível para a bibliografia brasileira citada anteriormente. Por fim, o acréscimo da análise da ortodoxia utilizando-se do trabalho de Codato & Cavalieri (2015) ao caso dos diretores do BCB, avançando na interpretação do perfil acadêmico para estes indivíduos, até então limitada aos níveis e locais de pós-graduação aos quais os presidentes e diretores desta instituição tiveram passagem.

Os presidentes do BCB no período estudado se caracterizaram por serem doutores (majoritariamente em Economia, excetuando um dos seis casos, apenas). Três presidentes vieram do Setor Privado (MCM Consultores Associados, Soros Fund Management e Fleet Boston's Global and Wholesale Bank), dois do Setor Público (BNDES e BCB) e um da Academia (PUC-Rio). A proporção foi mantida para o destino pós-mandato, tendo apenas a perda de um para o Setor Público, pois como Alexandre Tombini ainda não terminou seu mandato, há seis dados sobre a origem dos presidentes, mas cinco dados sobre o destino pós-mandato.

Já ao que se refere aos diretores do BCB, foi possível detectar não um tipo predominante, mas três “diretores-tipos”, não muito diferente da bibliografia sobre o tema. Chama a atenção que, assim como as outras pesquisas sobre dirigentes de bancos centrais, há um predomínio (aqui praticamente total) de homens ocupando tais cargos. Verificamos que a principal origem foi no Setor Privado, principalmente bancos e empresas ligadas a este setor, como consultorias e empresas de gerenciamento de fundos para a aplicação no mercado financeiro, mas também com uma parcela considerável divididas em Setor Público e Academia. No total dos 39 diretores, 18 (46,2%) teve origem no Setor Privado, 11 nos governos do PT e sete nos do PSDB. Já no Setor Público foram 15 (38,5%), oito no PT e sete no PSDB, por fim na Academia foram apenas seis (15,4%), sendo dois no PT e quatro no PSDB.

Sobre a formação acadêmica, a maior parte é de graduados em Economia, com 19 pessoas doutores, sendo que 73,7% formadas em importantes universidades nos EUA. Há a prevalência de maioria de indivíduos formados em universidades de perfil ortodoxo, 21 dos 39 dirigentes pesquisados. Em parte isto pode ser explicado por estas universidades (algo mais presente em cursos ortodoxos) darem mais atenção à formação na parte de finanças, possibilitando-os a trabalharem no setor financeiro, mas também podemos entender como uma proximidade ideológica com o Sistema Financeiro, o qual demonstra muito mais simpatia pela ortodoxia do pensamento econômico do que pelo seu oposto.

Também pudemos comprovar a hipótese construída em cima do trabalho de Olivieri (2007), demonstrando que não há aleatoriedade no preenchimento das diferentes diretorias do BCB, sendo que nas diretorias de Políticas Monetária e Cambial continuaram a ser ocupadas por pessoas vindas de fora do próprio Banco, dirigentes com

origem externa, e as de Fiscalização, Normatização e Administração com diretores de origem interna ao Banco.

Podemos traçar, com isto, uma tendência que se perpetua entre diferentes governos. Ao longo do trabalho todas as análises foram feitas também de forma comparativa aos diferentes governos (sejam mandatos, presidentes ou partidos no governo) e percebemos que existe um padrão de locais de recrutamento, de perfil individual (acadêmico e de pensamento econômico) e de preenchimento das distintas diretorias, e isto aponta tanto para uma maior estabilidade da instituição Banco Central do Brasil, como para uma aproximação desta com o pensamento econômico ortodoxo e com o Sistema Financeiro.

O marco temporal sempre limita um trabalho ao tempo proposto. Esta dissertação se limita a abarcar até o final do primeiro governo Dilma, mas o seu segundo mandato já começa com a confirmação da tendência. Um mês após o início deste novo mandato, a presidente nomeia Tony Volpon, diretor-executivo e chefe de Pesquisas para Mercados Emergentes das Américas da Nomura Securities Internacional, para a diretoria de Assuntos Internacionais, a Direx. O desafio, então, das pesquisas que envolvem tal objeto é sempre manter-se atualizadas e servirem de insumo para identificar mudanças da conjuntura política e econômica, como acontece agora, onde há mais uma virada da política econômica, passando da neodesenvolvimentista para uma próxima ao liberalismo, tendo como marco a nomeação de um novo ministro da Fazenda, Joaquim Levy.

Referências Bibliográficas

ADOLPH, Christopher. **Bankers, Bureaucrates, and Central Bank Politics: The myth of neutrality.** New York: Cambridge Press, 2013.

ANASTASIA, Fátima. A responsabilização da administração pública por controle parlamentar: Argentina, Bolívia, Brasil e Chile. Anpocs, ed., Caxambu - MG, Brasil, 2000.

BULHÕES. O. G. Octavio Gouvêa de Bulhões: **Depoimento.** Brasília: Banco Central do Brasil, 1990.

CODATO, Adriano. **Estrutura Política e Interesse de Classe: Uma Análise do Sistema Estatal no Brasil pós-1964 – O Caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico.** 1995. 343p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

CODATO, Adriano; CAVALIERI, Marco. **Diretores do Banco Central do Brasil nos governos Cardoso, Lula e Dilma: Uma Radiografia dos seus Backgrounds Educacionais.** Newsletter. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v. 2, n.5, janeiro. p. 1-17. 2015.

CROCCO, Marco; JAYME Jr, F. G. **Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate.** Texto para Discussão do Cedeplar, nº 199, 2003.

FARVAQUE, É., HAMMADOU, H.; STANEK, P. Select your Committee: The Impact of Central Bankers' Background on Inflation. **Economie internationale**, (117), pp.99–129. 2009.

FERREIRA, A. C. **Os donos da dívida: um enfoque sociopolítico da dívida pública interna durante o Governo FHC.** 2005. 114p. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

GOHLMANN, S.; VAUBEL, R. The Educational and Occupational Background of Central Bankers and Its Effect On Inflation: An Empirical Analysis. **European Economic Review**, 51(4), pp.925–941. 2007.

GUDIN, Eugênio. **Princípios de Economia Monetária.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Agiro, 1979.

JORNAL DO SENADO. Brasília, 26 de fevereiro de 1999. Ano V, nº 823.

KESSLER, L. C. A. **A influência dos banqueiros na condução da política monetária brasileira durante o regime de alta inflação (1975-1994)**. 2013. 263p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

LEBARON, Frédéric. O campo dos economistas franceses no fim dos anos 90: lutas de fronteira, autonomia e estrutura. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1.

LEBARON, Frédéric. European Central Bank Leaders in the Global Space of Central Bankers: A Geometric Data Analysis approach. **French Politics**, 8(3), pp.294–320. 2010.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governos em 36 países. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LOUREIRO, M. R. **Os Economistas no Governo**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69–89, out. 1999.

MINELLA, Ary. **Banqueiros**: Organização e poder político no Brasil. Espaço e tempo, Rio de Janeiro/ ANPOCS, São Paulo, 1988.

MINELLA, Ary. Representação de classe do empresariado financeiro na América Latina: A rede transassociativa no ano de 2006. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, p. 31-56, jun. 2007.

NOGUEIRA, Denio. **Denio Nogueira**: Depoimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 1993.

NOVELLI, J. M. N. **Burocracia, Dirigentes Estatais e Ideias Econômicas**: Um Estudo de Caso Sobre o Banco Central do Brasil (1965 – 1998). 1999. 223p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

OLIVIERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147–168, nov. 2007.

POSEN, A. S. Declarations are not enough: financial sector sources of central bank independence. In: **NBER Macroeconomics Annual 1995**. Cambridge: The MIT Press.

RAPOSO, Eduardo. **Banco Central do Brasil: o leviatã ibérico**: uma interpretação do Brasil contemporâneo. Hucitec, Editora PUC-Rio, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Fernando; SOUZA, Leonardo. Cargos Decidem Destino de Bilhões de Reais. Folha de São Paulo, São Paulo, 22 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2208200403.htm>>. Acesso em 10 de mar. 2014.

RUA, M. G. (1997). A Independência do Banco Central: Administrativa ou Política? In: Diniz, Eli & Azevedo, Sérgio de. **Reforma de Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Enap, 1997.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; Whitehead, Laurence. **Banco Central**: autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002.

SOLA, Lourdes; GARMAN, Christopher; MARQUES, M. S. Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática. In: SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo; WHITEHEAD, Laurence. **Banco Central**: autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2002.

Outras Fontes

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Composição História da Diretoria: por área de atuação – desde 1965, atualizado em 23 de setembro de 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/historia/comp_historica_BCB_estrutura.pdf>. Acesso em 30 nov. 2013.

_____. Síntese de Mudanças Ocorridas na Composição da Diretoria. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/pre/historia/sintese_mud_estrutura.pdf>. Acesso em 30 ago. 2014.

_____. Site oficial do Banco Central do Brasil.

ANEXOS

ANEXO I

Diretores do BCB que exerceram função de direção dividido por diretoria e por governo (1995 – 2014)

Nome do diretor por nomeação	Diretoria	Governo nomeado
Carlos Eduardo Tavares de Andrade	Dirad	Pré-FHC
Claudio Ness Mauch	Dinor	Pré-FHC
Gustavo Henrique de Barroso Franco	Direx	Pré-FHC
Edson Bastos Sabino	Difis	Pré-FHC
Alkimar Ribeiro Moura	Dipom	Pré-FHC
Francisco Lafaite de Padua Lopes	Dipec	FHC I
Claudio Ness Mauch	Difis	FHC I
Alkimar Ribeiro Moura	Dinor	FHC I
Francisco Lafaite de Padua Lopes	Dipom	FHC I
Paolo Enrico Maria Zaghen	Diorf	FHC I
Demosthenes Madureira de Pinho Neto	Direx	FHC I
Sergio Darcy da Silva Alves	Dinor	FHC I
Daniel Luiz Gleizer	Direx	FHC II
Edison Bernardes dos Santos	Dirad	FHC II
Luiz Carlos Alvarez	Difis	FHC II
Luiz Fernando Figueiredo	Dipom	FHC II
Sergio Ribeiro da Costa Werlang	Dipec	FHC II
Luiz Carlos Alvarez	Diorf	FHC II
Carlos Eduardo de Freitas	Diorf	FHC II
Carlos Eduardo de Freitas	Difis	FHC II
Tereza Cristina Grossi Togni	Difis	FHC II
Ilan Goldfajn	Dipec	FHC II
Sergio Ribeiro da Costa Werlang	Direc	FHC II
Beny Parnes	Direx	FHC II
Daniel Luiz Gleizer	Direc	FHC II
Joao Antonio Fleury Teixeira	Dirad	Lula I

Luiz Augusto de Oliveira Candiota	Dipom	Lula I
Paulo Sergio Cavalheiro	Difis	Lula I
Luiz Fernando Figueiredo	Direc	Lula I
Antonio Gustavo Matos do Vale	Diorf	Lula I
Afonso Sant'Anna Bevilaqua	Direc	Lula I
Afonso Sant'Anna Bevilaqua	Dipec	Lula I
Eduardo Henrique de Mello Motta Loyo	Direc	Lula I
Alexandre Schwartzman	Direx	Lula I
Afonso Sant'Anna Bevilaqua	Dipom	Lula I
Eduardo Henrique de Mello Motta Loyo	Dipec	Lula I
Rodrigo Telles da Rocha Azevedo	Dipom	Lula I
Afonso Sant'Anna Bevilaqua	Dipec	Lula I
Alexandre Antonio Tombini	Direc	Lula I
Alexandre Antonio Tombini	Dinor	Lula I
Sergio Darcy da Silva Alves	Direc	Lula I
Afonso Sant'Anna Bevilaqua	Direc	Lula I
Alexandre Antonio Tombini	Direx	Lula I
Paulo Vieira da Cunha	Direx	Lula I
Mario Magalhaes Carvalho Mesquita	Direc	Lula I
Antonio Gustavo Matos do Vale	Dirad	Lula I
Mario Magalhaes Carvalho Mesquita	Dipec	Lula II
Mario Gomes Toros	Direc	Lula II
Mario Gomes Toros	Dipom	Lula II
Anthero de Moraes Meirelles	Dirad	Lula II
Alvir Alberto Hoffmann	Difis	Lula II
Maria Celina Berardinelli Arraes	Direx	Lula II
Alexandre Antonio Tombini	Direx	Lula II
Aldo Luiz Mendes	Dipom	Lula II
Aldo Luiz Mendes	Direx	Lula II
Carlos Hamilton Vasconcelos Araujo	Direx	Lula II
Carlos Hamilton Vasconcelos Araujo	Dipec	Lula II
Mario Magalhaes Carvalho Mesquita	Direc	Lula II
Luiz Awazu Pereira da Silva	Direx	Lula II

Luiz Awazu Pereira da Silva	Dinor	Dilma I
Altamir Lopes	Dirad	Dilma I
Sidnei Correa Marques	Diorf	Dilma I
Anthero de Moraes Meirelles	Difis	Dilma I
Luiz Edson Feltrim	Direc	Dilma I